N° 75F0048MIF au catalogue — N° 02
ISBN: 0-662-86836-6

Documents de recherche

Les organismes bénévoles en Ontario au cours des années 90

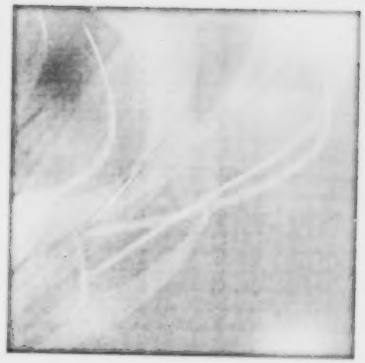
1999 (révisé en 2000)

par Paul B. Reed et Valerie J. Howe

Bureau du spécialiste principal en sciences sociales
Immeuble R.H. Coats, 20-O, Ottawa, K1A 0T6

Téléphone: 1 613 951-8217 Télécopieur: 1 613 951-6313

Toutes les opinions émises par les auteurs de ce document ne reflètent pas nécessairement celles de Statistique Canada



Statistique Canada Statistics Canada

Canada

Les organismes bénévoles en Ontario au cours des années 90

par

Paul B. Reed et Valerie J. Howe
Statistique Canada et Université Carleton

1999
révisé en 2000

75F0048MIF No 02
ISBN: 0-662-86836-6

Le présent rapport fait partie d'une série comprise dans le
Projet de base de connaissances sur le secteur sans but lucratif.

105-06468/

AVANT-PROPOS

Nous avons été incité à entreprendre cette étude du fait de la perception que nous avons des changements fondamentaux qui touchent le fonctionnement des organismes bénévoles au Canada, leur mode d'exploitation, et peut-être même leur structure proprement dite. Nous croyons aussi que ces changements, peu importe la forme qu'ils prennent, peuvent avoir des conséquences pour notre société dans son ensemble et méritent d'être mieux compris. Un aperçu très détaillé des organismes du secteur, de leur situation et de leur dynamique aurait nécessité une stratégie de recherche plus large à plusieurs facettes, de même que d'importantes ressources d'appui, ce qui nous faisait défaut. Nous avons plutôt choisi de produire des données modérément détaillées, de façon systématique, à partir des renseignements fournis par des personnes compétentes à l'intérieur d'un ensemble diversifié d'organismes bénévoles. À cette fin, nous avons eu recours aux dirigeants des organismes du secteur en Ontario, à qui nous avons demandé des renseignements sur de nombreux sujets et enjeux. Les organismes vont des très petits, qui ne comptent aucun employé rémunéré et qui fonctionnent à partir de budgets d'une vingtaine de milliers de dollars par année, aux grands organismes, qui comptent des centaines d'employés, des milliers de bénévoles et des budgets de l'ordre de millions de dollars.

Quarante directeurs exécutifs d'organismes bénévoles dans huit villes et villages de l'Ontario ont généreusement accepté de participer à des interviews que nous avons menées entre septembre 1997 et janvier 1998. Chaque interview a pris de deux à trois heures. Par ailleurs, un questionnaire écrit a été rempli par chaque organisme. Du fait que nous avons promis l'anonymat aux organismes participants, nous ne pouvons les nommer individuellement, mais nous voulons les remercier collectivement pour leur contribution indispensable au projet. Nombre d'entre eux ont non seulement fourni des réponses à nos questions, mais aussi des renseignements et des explications détaillés. D'après nous, cela a eu pour résultat un tableau du système bénévole en Ontario suffisamment fiable pour appuyer un certain nombre de conclusions et de généralisations au sujet du secteur et de son évolution dans une province qui compte 11 millions de résidents. Même s'il est probable qu'un certain nombre de nos conclusions s'appliquent à d'autres régions du Canada, nous ne nous sommes pas aventurés sur ce terrain dans le présent rapport.

Nous sommes redevables à l'Initiative de recherche sur le secteur à but non lucratif qui, au moment de l'étude, était dirigée par Hugh Segal et appuyée par la Fondation Kahanoff, et qui a soutenu financièrement la présente étude. Nous sommes reconnaissants de l'appui moral et financier fourni, qui a rendu l'étude possible.

Remerciements

Lorsque nous avons entrepris cette étude, nous avions une idée assez précise des résultats que nous voulions atteindre. Toutefois, nous étions moins certains de la meilleure façon de procéder. Nous savions qu'il était essentiel, particulièrement pour l'élaboration du questionnaire, d'avoir recours à d'autres personnes connaissant particulièrement bien le secteur bénévole et les organismes qui le constituent, et possédant des points de vue variés. Nous avons reçu le généreux appui de Paddy Bowen, Diane Consoul, Paul Cornish, Heather Davis, Warren Dow, Robert Glossop, Michael Hall, Bryan Hayday, Penny Mount, Wayne Ng, Anne O'Connell, Dan Paré, Judy Perley, Mark Totten, Denise Vallely et Armine Yalnizyan, et nous les remercions pour leurs nombreux conseils et suggestions. Leur soutien et leur encouragement ont été grandement appréciés. Nous remercions Warren Dow et Erwin Dreessen qui ont révisé la version originale du document.

Le questionnaire en deux parties comportant 275 questions qui a été élaboré pour la présente étude est disponible sous forme électronique auprès des auteurs, qui attendent aussi vos commentaires et vos suggestions. Nous pouvons être joints au :

N° téléphone : (613)951-8217
N° télécopieur : (613)951-6313
Courriel : reedpau@statcan.ca

AVERTISSEMENT

Les points de vue et les opinions exprimés dans le présent rapport sont ceux des auteurs et des répondants et ne rendent pas nécessairement compte des politiques ou des positions des organismes parrains.

TABLE DES MATIÈRES

A. Introduction

1. Point de départ
2. Conception de l'étude
   - Concepts clés
   - Approche qualitative et liens avec des données quantitatives
   - Clientèle diversifiée et autres éléments de diversité retenus pour les différentes collectivités
3. Suivi des changements qui touchent le secteur bénévole

B. Conclusions

1. Le défi des ressources
   - Fourchette des écarts de revenus
   - Catégories de revenus
   - Ressources plus rares dans les petites collectivités
   - Gagnants et perdants
   - Sources de financement
   - Instabilité des revenus
   - Vulnérabilité accrue
   - L'augmentation du bénévolat peut-elle compenser la demande imposée aux ressources rares?
   - Dans quelle mesure les levées de fonds augmentent-elles la capacité en matière de ressources?
2. Charge de travail : plus grande et différente
   - Augmentation du nombre de cas
   - Nouvelles fonctions et responsabilités
   - Improvisation pour répondre aux autres besoins des clients
3. Collectivités stressées
4. Évolution de l'environnement social
   - Restructuration, transfert de responsabilités et fusions
   - Environnement de plus en plus concurrentiel
   - Exigences en matière de rapports
   - Attention accrue à l'égard des contrats, de la responsabilité et des autres questions légales
   - Professionnalisation
   - Répercussions
5. Expansion, institutionnalisation et autres changements organisationnels des années 90

C. Définition large des répercussions et des réponses

1. Répercussions organisationnelles : Survie, efficacité et lutte pour le maintien des idéaux et de l'indépendance
    - Messages contradictoires
    - Efficacité réduite ou situation statique dans certains cas
2. Stratégies et efforts en vue de réduire la dépendance à l'égard du financement gouvernemental
3. Répercussions sociales : Faire plus avec moins? Ou faire moins pour plus?

D. Résumé

A. Introduction

1. Point de départ

Les préoccupations concernant la vitalité et la capacité des organismes bénévoles sans but lucratif au Canada, particulièrement ceux qui fournissent des services sociaux, ont augmenté de façon marquée au cours des années 90. Ces préoccupations découlent de la nécessité accrue de répondre à une gamme variée de problèmes sociaux (qui est due en partie à l'avènement de nouvelles conditions sociales, comme la nécessité de soins pour les personnes âgées souffrant de la maladie d'Alzheimer, l'expansion des besoins des banques alimentaires, ainsi que les besoins de logement de nouvelles catégories de personnes sans abri, y compris des familles[1]), ainsi que du transfert des responsabilités en matière de bien-être social au sein des gouvernements et des autres institutions au Canada. Environ 30 000 organismes de bienfaisance étaient enregistrés officiellement au cours de la période de 10 ans suivant 1986, soit près de 40 % des 75 000 organismes de bienfaisance au Canada (Day et Devlin, 1996). On a aussi assisté à une vaste expansion de certains types d'organismes bénévoles, comme les groupes d'entraide et de soutien qui viennent en aide aux personnes qui font face à la maladie ou à des crises sociales (Day et Devlin, 1996), nombre de ces organismes étant de petits organismes qui luttent pour leur survie. Un certain nombre d'organismes importants ont été forcés de fermer leurs portes ou de réduire de façon marquée leurs services, ce qui a eu des répercussions graves sur les collectivités où ils se trouvent.

Outre les préoccupations concernant les revenus et la capacité, des questions se posent relativement à l'octroi de statut d'organisme de bienfaisance, aux pratiques en matière de levée de fonds, à l'obligation

---

[1] Un rapport récent de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et de l'Ontario Nonprofit Housing Association, établi à partir des données du recensement concernant le lien entre le revenu et le loyer payé dans 11 villes de l'Ontario entre 1990 et 1995, a déterminé que près d'un ménage locataire sur deux consacrait plus de 30 % de son revenu brut au logement, et que le quart des ménages consacraient plus de la moitié de leur revenu au logement, ce qui fait augmenter de façon importante les risques d'itinérance.(Stevenson, Ottawa Citizen, le 23 mars 1999.)

de rendre des comptes, à la responsabilité légale, à la commercialisation et à la concurrence entre les organismes sans but lucratif et à but lucratif.

En résumé, les préoccupations qui ont motivé la présente étude et plusieurs autres études récentes sont de deux types : questions directes concernant l'offre et la demande en matière de services, et questions de nature plus qualitative au sujet des pressions internes et externes qui s'exercent sur le mode de fonctionnement des organismes bénévoles. Les enquêtes précédentes ont été axées principalement sur l'un ou l'autre de ces deux sujets clés; de façon générale, les études reposant sur des enquêtes ont mis l'accent sur la capacité, et les documents théoriques ou de fond, sur les aspects qualitatifs. La présente étude vise à établir un lien entre les deux. Grâce à la combinaison de données quantitatives et de données d'interviews recueillies auprès des directeurs exécutifs des organismes bénévoles en Ontario, nous tentons de déterminer comment les restrictions budgétaires, les changements qui touchent les politiques et les pratiques du secteur public ainsi que l'évolution des demandes des collectivités et des tendances sociales exercent des pressions sur les organismes bénévoles pour qu'ils modifient leur mode de fonctionnement. À partir non seulement des données, mais aussi des points de vue et des perceptions des directeurs exécutifs consultés, nous expliquons le contexte dans lequel ils évoluent et les choix difficiles auxquels ils font face.

Il existe un troisième ensemble de préoccupations à la base de la présente étude, à savoir celles qui mettent un accent plus large sur la place des organismes bénévoles et du secteur bénévole dans la société actuelle et dans la société future. Nombreux sont ceux qui voient ce secteur comme jouant un rôle intermédiaire. Berger et Neuhaus (1977), par exemple, font mention des fonctions importantes de médiation des organismes bénévoles, ces derniers jouant le rôle d'écoles de la démocratie et de laboratoires de l'innovation dans les services sociaux et servant d'expériences d'habilitation des citoyens. La sphère bénévole est le point de ralliement des personnes qui souhaitent poursuivre des projets collectifs qui émanent de la base. Il s'agit d'un contexte d'aide, dont les objectifs et le mode de fonctionnement se démarquent considérablement de ceux habituellement adoptés par les gouvernements ou les entreprises. (Wolfe, 989; Saul, 1995; Lohmann, 1992; Jacobs, 1992; Galbraith, 1996) Les activités dont nous parlons dans le présent document ne sont ni une création des gouvernements, ni des activités commerciales, mais

plutôt un élément essentiel de la société canadienne, le lieu où les gens s'associent, tentent de réaliser leurs idéaux et font le plein d'éléments qui n'ont pas une place suffisamment grande dans le contexte politique ou dans celui des affaires (Wuthnow, 1995). Du fait que le secteur apporte une contribution distinctive à la société, la présente recherche concernant les changements et les tendances qui le touchent a trait non seulement à la robustesse et à la capacité des organismes bénévoles, mais aussi à leur durabilité dans les façons de donner suite aux besoins des collectivités.

La présente étude a été principalement entreprise en vue de vérifier la situation du secteur bénévole dans une province importante du Canada, à la fois sur une large échelle et pour des aspects particuliers. Toutefois, elle comporte un objectif secondaire : déterminer les types de données pouvant être incluses dans un programme statistique national permanent sur les organismes bénévoles, dans le cadre d'une base de connaissances exhaustive sur le secteur bénévole dans son ensemble.

2. Conception de l'étude

Concepts clés

Dans sa définition la plus large, le secteur sans but lucratif a trait à la sphère où des personnes s'associent à l'extérieur de leur ménage; il s'agit d'une troisième sphère, qui va au-delà des structures du marché et des administrations publiques. Le secteur comprend les organismes de bienfaisance enregistrés, les universités, les hôpitaux et les églises, ainsi que les sociétés de crédit, les coopératives, les associations syndicales et professionnelles, les organismes sociaux, les organismes d'entraide et de soutien mutuel, ainsi que les organismes sportifs et d'intervention, qu'ils soient ou non dûment organisés. Ce concept s'approche du concept plus large et plus flou de société civile, à savoir le lieu où des personnes se rencontrent et interagissent en vue d'atteindre un objectif commun, favorisant ainsi la mise en valeur du capital social de la société (Wolfe, 1989; Putnam, 1982; Jacobs, 1992). On estime à plus de 175 000 le nombre d'organismes au Canada qui, à titre d'organismes sans but lucratif enregistrés, profitent de certains

avantages fiscaux par rapport aux organismes qui génèrent des bénéfices et les redistribuent à leurs propriétaires. Dans cette sphère plus large, l'élément d'entraide est moins évident que dans le domaine plus restreint des activités de bienfaisance et des activités bénévoles.

Nous mettons l'accent sur la catégorie plus restreinte des organismes de bienfaisance. Le statut d'organisme de bienfaisance est accordé par Revenu Canada aux organismes —environ 80 000 à la fin des années 90 — qui non seulement ne redistribuent pas de bénéfices à leurs propriétaires, mais se consacrent à un ensemble restreint d'objectifs publics particuliers, comme la promotion de la religion, de l'éducation, ou de certains aspects du bien public. Revenu Canada impose d'autres exigences, à savoir notamment que le conseil de l'organisme soit constitué de bénévoles, limite la proportion des revenus qui peut être consacrée à l'administration, et prévoit que 10 % au maximum des revenus doivent être consacrés à la défense d'intérêts. Une fois ces conditions respectées, un organisme peut recevoir et conserver le statut d'organisme de bienfaisance. Nous n'abordons pas ici tous les organismes de bienfaisance. Plus précisément, nous avons laissé de côté les universités, les églises ou les hôpitaux. Notre intérêt va à un sous-ensemble d'organismes de bienfaisance qui ont leurs racines dans la collectivité, qui ont recours à des bénévoles et qui répondent aux besoins sociaux[2].

Approche qualitative et liens avec des données quantitatives

Du fait de la somme et du niveau de détail des renseignements que nous voulions recueillir, nous avons dû effectuer des interviews exhaustives en personne auprès des représentants principaux des organismes bénévoles. Les participants ont subi une interview approfondie d'une durée de trois heures menée par deux intervieweurs, et ils ont rempli par la suite un questionnaire écrit, en vue de fournir des renseignements détaillés sur leurs budgets et des données sur leurs ressources humaines.

---

[2] De façon encore plus précise, nous nous sommes intéressés à ceux qui répondent aux besoins de base des personnes et des familles, plutôt qu'à ceux, comme des orchestres symphoniques ou des centres sportifs, qui fournissent ce que nous pourrions appeler des commodités, à savoir des services publics de nature plus particulière.

L'interview approfondie en personne comporte des avantages que ne permet pas une enquête à vaste échelle. Cette méthode vise à saisir de façon plus détaillée l'expérience des organismes de l'Ontario et la teneur des changements auxquels ils font face. Tandis qu'une enquête peut nous en apprendre davantage sur le nombre d'organismes qui ont dû réduire leur effectif ou recruter des employés à court terme, les interviews nous permettent d'en savoir plus sur la façon dont les mesures prises en réaction à une crise financière ont fonctionné ou non, dans un contexte concret. Les interviews en personne permettent de poser des questions comportant peu de réponses déterminées au préalable, comme c'est le cas pour les questions d'enquête. Elles nous fournissent aussi l'occasion d'explorer les liens qui existent entre des facteurs, comme la nature de la collectivité et les pressions exercées sur les divers organismes, ou encore les liens entre les changements macroéconomiques et les répercussions microéconomiques. Nous pouvons déterminer, par exemple, comment les directeurs d'organismes particuliers dans des collectivités données luttent pour diversifier leurs sources de financement, ainsi que les nouvelles répercussions de leurs décisions et de leurs mesures d'adaptation. Viennent compléter ces interviews des questionnaires permettant de recueillir des renseignements détaillés au sujet des budgets et des employés des organismes.

Enfin, les données qualitatives et quantitatives découlant de nos interviews et des questionnaires ont été saisies dans un fichier de données statistiques et mises en correspondance avec d'autres études contemporaines. Nous avons aussi examiné nos conclusions à la lumière des études ou des observations concernant des tendances ou des commentaires récents, notamment ceux compris dans le document de travail de 1996 du Conseil consultatif du bénévolat de l'Ontario, l'étude de 1997 préparée par Volunteer Vancouver, et le rapport du Groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole de 1999.

Clientèle diversifiée et autres éléments de diversité retenus

Par suite de consultations exhaustives, nous avons sélectionné 40 organismes assez diversifiés, dans huit collectivités différentes, afin d'avoir un aperçu de la gamme complète des expériences et des modalités de fonctionnement du secteur, des écarts du point de vue du type de services et de la clientèle, de la taille (tant au niveau du budget que de l'effectif), du caractère local et national, de même que des organismes n'ayant qu'un emplacement ou de ceux comptant de nombreuses succursales. Parmi ces organismes figuraient des organismes qui fournissent des services aux enfants et aux bébés (7); aux personnes à faible revenu (5); aux personnes malades, handicapées ou âgées (7); aux personnes atteintes de maladie mentale (4); aux personnes souffrant de troubles de développement (2); aux néo-Canadiens (3); et aux Autochtones (1).

L'organisme le plus important avait un budget annuel de plus de 50 millions de dollars, et plusieurs étaient des organismes plus petits, avec des budgets de l'ordre de 50 000 $; la plupart étaient des organismes de taille moyenne, dont les budgets totalisaient plusieurs milliers de dollars chaque année. Quant à l'effectif, il allait d'une absence complète d'employés rémunérés à des centaines d'employés. Même si la plupart des organismes répondaient aux besoins d'un groupe particulier de personnes, certains, comme les centres de ressources communautaires, offraient plusieurs services. Parmi les directeurs que nous avons interviewés, une exploitait à son domicile un organisme constitué entièrement de bénévoles; certains dirigeaient un emplacement, mais la moitié dirigeait plus d'un emplacement et jusqu'à 30 emplacements, à titre de directeur exécutif. Un certain nombre d'organismes offrent des programmes dans divers emplacements, comme des écoles, des centres communautaires ou des locaux loués ou échangés avec d'autres organismes.

Collectivités différentes

Les organismes que nous avons sélectionnés étaient situés dans le centre et l'Est, de même que dans le pré Nord de l'Ontario, dans des collectivités métropolitaines, des communautés urbaines de taille moyenne et des petites collectivité. Le quart était situé à Toronto, le quart à Ottawa et l'autre moitié était dispersée entre six villes et villages de régions non métropolitaines : Sault Ste. Marie; North Bay; Peterborough; Pembroke; Smiths Falls et Carleton Place. Parmi les caractéristiques distinctives de la présente étude figure

le fait qu'elle fournit pour la première fois un aperçu des organismes bénévoles à l'extérieur des grands centres en Ontario.

3. Suivi des changements qui touchent le secteur bénévole

Notre étude s'est tenue à peu près au même moment que deux autres effectuées par le Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton et le Social Planning Council of Metropolitan Toronto, respectivement, avec certaines questions similaires. Nous avons en commun avec ces études le fait que nous sommes intéressés à des indicateurs directs de la capacité organisationnelle et de la survie dans le secteur, par exemple :

- Les ressources ont-elle diminué ou changé? Sont-elles plus difficiles à obtenir?

- Les organismes voient-ils leur survie menacée? Les organismes ferment-ils leurs portes, regroupent-ils leurs activités, les réduisent-ils de façon substantielle, ou entrevoient-ils cette possibilité?

- Quelles sont les activités des organismes? Les types de services offerts sont-ils en baisse?

- Qui sont les bénéficiaires des services des organismes? Est-ce que les organismes et les programmes qui servent les membres les plus vulnérables de la société reçoivent moins de financement ou font l'objet de pressions particulières?

- L'écart entre les besoins et les services (offre et demande) s'élargit-il? Les collectivités font-elles face à des besoins graves auxquels ne répond ni le secteur ni un organisme?

Même si elles ont été entreprises de façon totalement indépendante, les trois études comportent un certain nombre d'observations communes, particulièrement en ce qui a trait aux ressources, aux réductions de programmes et aux clients desservis. Dans le cadre de l'enquête de 1996 du Social Planning Council of Metropolitan Toronto concernant les organismes philanthrolopiques communautaires de Toronto, on a déterminé que ces organismes faisaient l'objet de restrictions budgétaires et de licenciements massifs, et

étaient aux prises avec des difficultés accrues du point de vue du recrutement de bénévoles, du maintien en poste de ces derniers et de la gestion. Quatre organismes sur 10 avaient annulé au moins un programme, et les pertes touchaient particulièrement les services d'apprentissage, de counselling et de crise, de rattrapage scolaire et d'aide à l'établissement des immigrants. Environ 40 % des programmes qui desservent des personnes souffrant de troubles de développement, des jeunes, des immigrants et des réfugiés ont perdu des employés rémunérés.

Dans le cadre du rapport de 1997 du Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton, qui découle d'une enquête auprès des organismes communautaires, on note que dans l'ensemble du secteur, la tendance est de faire plus avec moins. L'enquête a révélé que, dans les faits, les organismes trouvent qu'ils ne peuvent que faire moins avec moins. Cela vient sans doute partiellement du fait que les organismes bénévoles n'ont jamais eu de ressources suffisantes et que les restrictions s'appliquent depuis plusieurs années maintenant, ce qui laisse peu d'éléments excédentaires à supprimer. En ce qui a trait à la demande, la capacité réduite de maintenir le niveau et la qualité des services et d'autres activités, du fait d'un financement statique ou réduit, peut aussi être attribuées en partie à l'augmentation généralisée et aux changements qui touchent les besoins et les problèmes sociaux auxquels les organismes sont pressés de répondre dans leur collectivité.

Certains organismes ont aussi signalé des augmentations de coûts, notamment au chapitre des locaux, et la nécessité d'affecter des ressources humaines aux domaines plus pressants de la levée de fonds et de la formation des bénévoles. Par ailleurs, comme nous l'avons appris dans le cadre de nos propres interviews, le Conseil de planification sociale a conclu que les réductions ont eu comme répercussion ultime une réduction de la gamme des services offerts dans les collectivités.

Les organismes sur lesquels nous nous sommes penchés dans huit collectivités de l'Ontario présentaient une situation très différente du point de vue des changements qui ont touché leurs revenus. Environ deux organismes sur trois fonctionnaient à partir de revenus réduits en 1997, par rapport à 1992, tandis que certains n'avaient perdu qu'une partie infime de leur budget de 1992, ou encore 25 %, 50 % ou plus. Dans

l'ensemble, les revenus médians provenant des subventions étaient en baisse de plus du quart. Parmi les 40 organismes, 34 ou 85 % ont indiqué qu'ils se sentaient plus vulnérables qu'il y a cinq ans, la moitié se sentant beaucoup plus vulnérable qu'il y a cinq ans, et un sur quatre craignant pour sa survie. Cette impression d'être gravement menacé était souvent occasionnée par des réorganisations majeures dans les secteurs stratégiques pertinents au niveau gouvernemental, ou le résultat de fusions ou de transferts des responsabilités. Parmi les autres raisons principales invoquées par les directeurs exécutifs pour expliquer l'augmentation de la vulnérabilité de leur organisme figurait la perte de financement ou l'insécurité permanente en matière de financement.

On a noté des manifestations évidentes que de nombreux facteurs, outre les ressources, exerçaient des pressions, par exemple, l'expansion des activités en vue de fournir des services à la collectivité dépassant le mandat de l'organisme; le travail et les inquiétudes liés aux changements de politiques; une restructuration demandée par le bailleur de fonds (généralement le gouvernement), ou encore par suite de fusions ou de transferts de responsabilités, et la nécessité d'une réorganisation en découlant; les pressions en vue de modifier les pratiques pour accroître les levées de fonds; les partenariats; la mise en place de technologies informatiques; la mesure et le rapport des résultats; etc. Les organismes font face à des pénuries du point de vue des ressources humaines et sont très conscients des besoins non comblés de la collectivité. Ils ont en outre fourni de nombreux exemples de leurs préoccupations graves en ce qui a trait à leur capacité de demeurer dans la course du point de vue de leur mission et de la qualité des services. Ces préoccupations découlent des décisions qu'ils ont dû prendre au sujet de l'affectation des employés et des ressources, de même que des attentes qui leur ont été imposées.

B. Conclusions

1. Le défi des ressources

La présente section fait état des sources de revenus des organismes; des changements quant à la proportion de financement gouvernemental; des grandes différences qui existent entre les différents revenus; des similitudes entre nos données et celles découlant de trois autres études; ainsi que de certains des problèmes qui se sont posés, du point de vue des coûts et des avantages des levées de fonds, du recours aux bénévoles et d'autres avenues pour la diversification des revenus.

Un examen des ressources financières combinées des organismes compris dans notre échantillon, ainsi que des vastes écarts quant à la répartition de ces ressources, illustre bien la diversité frappante des organismes du secteur bénévole. En tant que groupes, les organismes dépensent environ 140 millions de dollars par année au total, les dépenses moyennes se chiffrant à 3,8 millions de dollars par organisme. Toutefois, la répartition de ces ressources est tellement asymétrique, que le recours aux chiffres totaux et moyens peut porter à confusion.

Les principaux aspects de la diversité qui sont examinés dans le rapport sont les suivants :

a) la fourchette et la répartition inégale des revenus;
b) la différence entre les organismes des collectivités métropolitaines et des collectivités plus petites;
c) les écarts quant aux répercussions des réductions et des changements en matière de financement gouvernemental, y compris la situation différente des « gagnants » et des « perdants ».

Fourchette des écarts de revenus Le revenu médian (intermédiaire) est d'environ 750 000 $, ce qui est bien en-deçà de la moyenne et rend compte de la présence de quelques grands organismes. La fourchette comporte aussi un écart considérable entre les revenus les plus élevés et les revenus les plus faibles; les revenus de l'organisme ayant le plus de ressources étant plus de 1 000 fois supérieurs à ceux de l'organisme le plus petit. Un organisme, représentatif de quelques grands organismes du secteur, administre un budget annuel qui représente presque la moitié des 140 millions de dollars au total dont bénéficie le groupe dans son ensemble. En terme statistique, il s'agit d'une valeur aberrante. Lorsque l'on supprime cet organisme de l'aperçu, comme dans la deuxième colonne du tableau 1, la moyenne pour tous les autres organismes diminue de façon marquée. La moyenne tronquée de 5 %, c'est-à-dire la moyenne des 90 % d'organismes intermédiaires, est inférieure à deux millions de dollars chaque année.

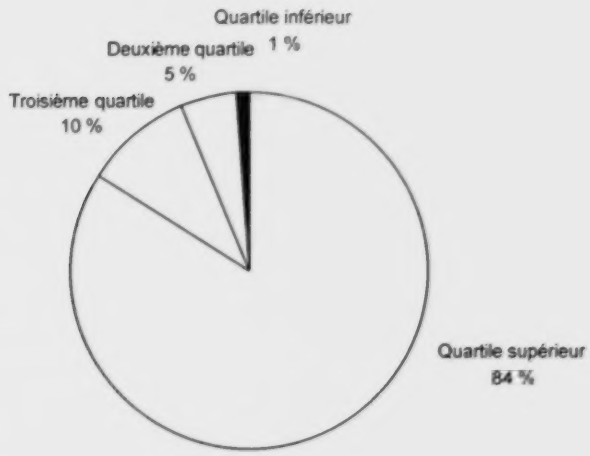
Catégories de revenus Nous avons réparti les organismes selon les revenus, des plus élevés au plus faibles. Puis, à partir de quartiles ou de seuils de 25 %, nous avons créé des catégories de revenus, dont chacune regroupe le quart des organismes. Même lorsque l'on supprime l'organisme le plus important, le quartile le mieux financé bénéficie de 84 % des revenus totaux des 40 organismes mis ensemble. Comme l'illustre la Figure 1, la proportion revenant aux quartiles inférieurs diminue à chaque niveau jusqu'à ce que le quartile le plus bas et le moins financé représente à peine 1 % des ressources totales.

Nous avons déterminé que les organismes qui se trouvent dans le quartile supérieur le mieux subventionné sont plus susceptibles :

- d'être situés dans des centres métropolitains;
- de compter un niveau modéré ou élevé de professionnels dans leur effectif;
- d'être établis depuis plus de 20 ans;
- d'exploiter plusieurs emplacements;
- d'appartenir à de nombreuses associations;
- d'avoir des contraintes légales importantes;
- d'employer plus de 20 employés rémunérés;
- d'être administrés par un directeur exécutif de sexe masculin.

Figure 1

Proportion des revenus totaux dans chaque quartile



Ces organismes plus importants n'ont toutefois pas été à l'abri des pertes de subventions ou d'autres revenus au cours des dernières années.

Ressources plus rares dans les petites collectivités La taille de la collectivité fait une différence marquée quant à l'accès aux ressources, les revenus moyens provenant de sources gouvernementales et de la levée de fonds baissant de façon progressive, au fur et à mesure que la taille de la collectivité diminue. Du point de vue des changements qui ont touché les revenus annuels entre 1993 et 1997, les organismes dans les villes de taille moyenne ont été les plus touchés. Le changement médian qui a touché les grands centres a pris la forme d'une réduction de 7 %; dans les villes de taille moyenne, on a enregistré une perte de 12 %, et dans le cas des petites villes, le changement médian s'est traduit par une perte de 3 %.

Toutefois, contrairement aux conclusions de l'étude de Rekart, qui a été effectuée en Colombie-Britannique il y a une décennie, il ne semble pas que les organismes des petites collectivités de l'Ontario aient perdu de financement gouvernemental au fil des ans. L'enquête de Rekart est la seule autre que nous connaissons

qui comprend un échantillon d'organismes œuvrant dans des municipalités de tailles diverses. Rekart a aussi déterminé que les organismes des petites collectivités avaient tendance à avoir accès à un moins grand nombre de ressources. Elle a noté une diminution marquée de la disponibilité du financement gouvernemental entre 1982 et 1988 pour les organismes de taille moyenne et les petites collectivités. Par contre, même si les organismes des petits centres compris dans notre étude avaient un accès moins grand aux revenus et aux subventions, leur situation relative ne s'est pas détériorée au cours de la période de cinq ans à l'étude. En fait, même si ils sont demeurés petits, les organismes des petits centres ont augmenté à la fois leurs revenus totaux et leurs revenus de subventions au milieu des années 90. Cela semble correspondre à l'intérêt récent suscité par les soins et l'accès communautaires.

Par ailleurs, alors que les subventions provinciales ne représentaient que 2 % du financement des organismes des petites collectivités dans l'étude de 1993 de Rekart, elles constituaient environ 20 % des revenus des organismes de l'Ontario compris dans notre enquête pour 1997.

Gagnants et perdants Dans l'ensemble, notre échantillon d'organismes n'a pas connu de réduction de revenus au cours de la période de cinq ans de 1993 à 1997. Toutefois la perte de revenus était la caractéristique partagée par le plus grand nombre d'organismes. Les organismes qui ont perdu des revenus dépassaient en nombre ceux qui ont augmenté leurs revenus, selon un ratio de presque 2 à 1. On trouvait des perdants dans chaque collectivité, et ceux-ci desservaient une gamme de clients : enfants, personnes ayant une déficience mentale ou physique, victimes d'actes criminels et nouveaux arrivants au Canada. Ensemble, ils ont perdu 7,5 millions de dollars, soit une perte moyenne de 350 000 $. Un organisme a fermé ses portes par suite d'une réduction ponctuelle de 60 % de son budget. Pour la plupart, les réductions ont été le résultat d'une série de restrictions, qui ont souvent touché plus d'une source de revenus. Un organisme sur trois qui bénéficiait de financement gouvernemental a connu une réduction de la proportion de son financement de base. Des pertes de revenus ont touché les organismes à tous les niveaux de l'échelle des revenus. Un groupe constitué des organismes les plus importants a perdu des millions de dollars de revenus au cours de la période de cinq ans, tandis que quelques-uns ont connu des

gains significatifs. Les organismes de taille moyenne et les petits organismes ont perdu des revenus, dans diverses proportions, c'est-à-dire aussi peu que 5 % jusqu'à 50 % ou plus.

Tableau 1 Répartition en pourcentage des revenus selon la source, 40 organismes bénévoles du centre de l'Ontario, 1997

Source des revenus	Pourcentage N=40	Pourcentage N=39*
Contrats municipaux	1	2
Contrats provinciaux	16	32
Contrats fédéraux	6	12
Total des revenus de contrats	23	46
Subventions municipales	13	6
Subventions provinciales	53	27
Subventions fédérales	1	2
Total des revenus de subventions	67	35
Total des revenus gouvernementaux	90	81
Levée de fonds	4	7
Autres revenus non gouv.	6	11
Revenus totaux	100	100

*Les chiffres de cette colonne excluent l'organisme le plus important

Sources de financement Comme le révèle le Tableau 1, lorsque nous excluons l'organisme le plus important, qui est atypique, le financement provincial, qui se divise plus ou moins également entre les subventions et les contrats, a représenté environ la moitié des revenus annuels agrégés de ces organismes, et le financement gouvernemental, à tous les niveaux, a constitué environ 80 % de ces revenus. Dans le cas de ces organismes, les subventions ont représenté le tiers du financement, tant en 1998 que cinq ans plus tôt, soit en 1993. Plus des trois quarts des organismes compris dans notre étude ont fait mention d'un

ministère provincial[3] comme principal bailleur de fonds; pour la moitié, il s'agissait du ministère des Services sociaux et communautaires, et pour le quart, du ministère de la Santé de l'Ontario.

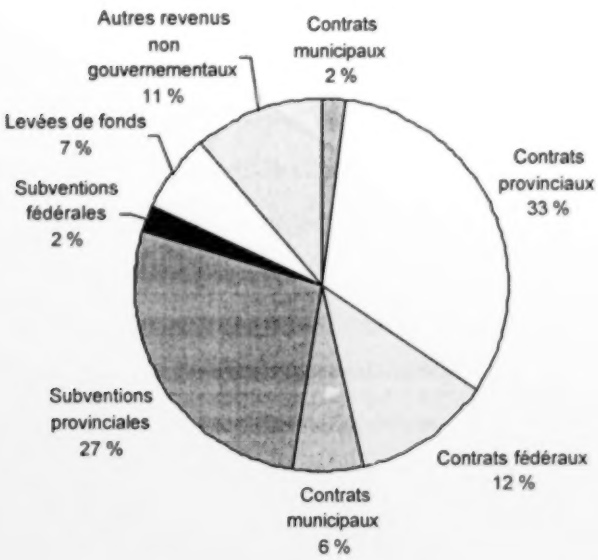
La Figure 2 illustre encore davantage la répartition des revenus selon la source, pour 39 organismes, ce qui montre quelle part du financement dépend du soutien gouvernemental. Elle montre en outre, sous forme graphique, la proportion à peu près comparable du financement total qui provient des contrats provinciaux et des subventions provinciales, mais elle fait aussi ressortir que les contrats provinciaux représentent une proportion plus grande que les subventions provinciales. Compte tenu des préoccupations exprimées par les personnes que nous avons interviewées concernant le recours plus grand au financement par contrats, il peut être rassurant dans une certaine mesure de constater que les subventions provinciales demeurent une source importante de revenus pour ces organismes, tandis que les subventions fédérales ne représentent qu'un faible pourcentage.

---

[3]Plus de 25 % ont reçu du financement important d'un ministère fédéral, et 15 % ont mentionné un gouvernement municipal parmi leurs bailleurs de fonds les plus importants. Pour un organisme sur dix, Centraide a joué un rôle essentiel, tandis qu'un organisme sur quatre dépendait de façon significative ou entièrement de dons et de levées de fonds.

Des préoccupations ont été soulevées dans le secteur au sujet de la disponibilité réduite des revenus de subventions. Tandis que l'étude effectuée par Rekart au sujet des organismes de Vancouver a démontré une augmentation substantielle des revenus de tous les organismes au cours de la période de 1982 à 1988, la conclusion principale de la présente recherche a plutôt trait au changement marqué qui a touché la nature

Figure 2 Revenus selon la source



du financement reçu de la province, soit une réduction de près de 40 % des subventions provinciales et une augmentation de 32 % du financement par l'entremise de contrats provinciaux, comme le montre le Tableau 2.

Nos interviews avec les directeurs exécutifs ont révélé que les subventions se font tellement rares et sont tellement difficiles à obtenir que certains organismes choisissent de ne plus consacrer leurs ressources aux demandes de subventions. Une directrice exécutive nous a indiqué que son organisme a récemment envoyé des lettres d'appui pour 50 organismes différents, dont la plupart demandaient des subventions de l'ordre de 10 000 $. Tant en 1993 qu'en 1997, seulement un peu plus de la moitié des organismes ont touché des revenus de subventions. Toutefois, les organismes n'ont pas connu de pertes significatives de revenus de subventions. Le total des subventions (en dollars constants) administrées par ces organismes a diminué d'environ 10 %, tandis que les sommes moyennes et médianes ont reculé de près de 25 %. Dans le cas de ceux qui ont connu des changements quant aux revenus de subventions, ces changements ont été modestes pour certains (autour de 5 %), tandis que quelques-uns ont perdu de 30 % à 90 % de leurs revenus. Ainsi, comme c'est le cas pour l'ensemble des revenus, ces organismes n'ont pas connu de diminution marquée au cours du milieu des années 90 en tant que groupe, même si certains ont enregistré

Tableau 2 Changements quant aux sources de financement en 1997, organismes de la Colombie-Britannique, 1982-1988

Source de financement	1982 %	1988 %	Écart %	% d'écart en dollars constants
Tous les revenus gouvernementaux	79,0	79,0	0	80
Subventions provinciales	34,8	21,4	-39	10
Contrats provinciaux	39,4	52,2	32	132
Gouvernement fédéral	3,7	4,8	30	132
Administration municipale	1,0	0,8	-20	49
Revenus non gouvernementaux	21,0	20,7	-1	77
Levées de fonds	5,2	6,2	19	36
Frais d'utilisation	13,7	12,8	-7	114
Autres revenus non gouv.	2,1	1,7	-19	70
Financement en milliers de dollars constants	64 220	115 282	80 % d'augmentation	
Moyenne	483	867		

Source : Rekart, 1993

des pertes significatives de financement par subventions. En outre, comme c'est le cas pour les revenus totaux, quelques organismes ont reçu des subventions très importantes, tandis que le montant médian des subventions se situait autour de 380 000 $, une baisse par rapport aux revenus médians d'environ 480 000 $ enregistrés cinq ans plus tôt, soit en 1993 (en excluant l'organisme recevant le plus de subventions). Étant donné que notre étude englobe un petit échantillon d'organismes choisi à des fins particulières, ces résultats plutôt surprenants en ce qui a trait aux ressources, et plus particulièrement l'importance continue des revenus de subventions, justifient une comparaison avec d'autres données récentes. À partir des reçus d'impôt fournis par les organismes de bienfaisance, Sharpe (1994) a estimé que les sources gouvernementales de revenus ont représenté 57 % des revenus totaux, les dons et les

Tableau 3 Répartition en pourcentage des revenus selon la source, données comparatives des trois études effectuées en Ontario

Ontario 1997			Totonto 1996		Ottawa 1997
Sources de revenus	% N=39	% N=40	% N=293		% N=48
Contrats municipaux	2	1			
Contrats provinciaux	32	16	10	Tous les contrats gouvernementaux	
Contrats fédéraux	12	6			
Subventions municipales	6	13	4	Subventions municipales, Grand Toronto, subventions provinciales	7
Subventions provinciales	27	53	50		69
Subventions fédérales	2	1	4		2
Levées de fonds	7	4	5		2
Autres revenus non gouv.	11	6	27	Frais d'utilisation, autres	20
Revenus totaux	100	100	100		100
Tous les contrats	46	23	10		
Toutes les subventions	35	67	58		
Tous les revenus gouvernementaux	81	90	68		69

levées de fonds, environ 12 %, et les frais d'utilisation et autres revenus non gouvernementaux, environ 30 %.

Le Tableau 3 présente des données comparatives de notre étude (appelée étude de 1997 de l'Ontario), de l'enquête de 1997 auprès des organismes d'Ottawa-Carleton, et de l'étude la plus récente (1996) des organismes du Grand Toronto. Les catégories ne sont pas parfaitement comparables. De façon plus particulière, l'étude d'Ottawa ne comporte pas de distinction entre le financement gouvernemental sous forme de contrats ou de subventions, et l'étude de Toronto regroupe tous les contrats gouvernementaux. Par ailleurs, aucune de ces études n'est rigoureusement représentative selon les critères statistiques habituels. Néanmoins, en l'absence de chiffres au niveau national, les études permettent d'obtenir des indications générales de la situation en matière de financement dans ces trois domaines, ainsi que de faire quelques observations provisoires. De façon plus particulière, même si le financement gouvernemental est important pour l'ensemble des organismes visés par notre étude en Ontario, il s'agit d'une source de crédits particulièrement importante dans les grands centres, comme le montrent les deux autres études.

Dans le cadre des trois études, on a déterminé que les levées de fonds ne représentaient qu'une petite proportion des ressources totales des organismes. Dans le cadre des études de Toronto et d'Ottawa, les frais d'utilisation et autres sources non gouvernementales de revenus jouent un rôle plus important que dans notre étude de l'Ontario. Cela correspond à notre observation selon laquelle les organismes interviewés à l'extérieur des grands centres de Toronto et d'Ottawa étaient généralement moins en mesure de tirer des revenus significatifs de ces sources.

Mis ensemble, nos résultats et ceux découlant des études effectuées à Ottawa et à Toronto laissent supposer que les sources de financement du secteur bénévole en Ontario n'ont peut-être pas changé autant que prévu. Même si les ressources totales demeurent modestes, et que de nombreux organismes ont dû réduire, restreindre ou modifier des programmes en raison du financement gouvernemental réduit, ce dernier continue de jouer un rôle central à l'égard du secteur. Comme l'ont expliqué en détail les directeurs exécutifs, en dépit d'efforts exhaustifs, il est impossible de trouver d'autres sources de financement à un niveau suffisant, particulièrement dans les petits centres. Peut-être qu'à long terme, les tentatives des

bailleurs de fonds en vue d'inciter les organismes bénévoles à recourir à des sources multiples de financement, à établir des partenariats et à ajouter à leurs revenus de bienfaisance des revenus marchands n'auront que des répercussions limitées sur la viabilité globale à long terme des organismes. Le cas échéant, on aura consacré beaucoup d'énergie et interrompu de nombreuses activités de programmes sans grands résultats. Comme l'on fait ressortir les interviews, même si le revenu agrégé n'a pas changé de façon significative, les efforts déployés pour maintenir les ressources et tenter de répondre à l'augmentation de la demande ont été substantiels. Les retombées de ces efforts ont toutefois été assez modestes en proportion.

Instabilité des revenus Les organismes de toutes les tailles et de toutes les catégories ont largement fait état de l'instabilité de leurs revenus, peu importe le type de financement et la taille de la collectivité. Un seul organisme n'a pas connu d'instabilité de ses revenus au cours des cinq dernières années, et il s'agit d'un nouvel organisme. Les organismes qui ont déclaré avoir connu une instabilité de leurs revenus modérément élevée et ceux qui ont indiqué une instabilité très grande étaient répartis à peu près également. Les organismes qui ont indiqué un niveau très élevé d'instabilité de leurs revenus se retrouvaient dans toutes les catégories de revenus, sauf les plus élevées.

De nombreux organismes ont aussi manifesté des préoccupations au sujet de leur efficacité, compte tenu de l'énergie consacrée au maintien des niveaux de revenus. Les organismes qui avaient des revenus inférieurs à 200 000 $ par année étaient les plus susceptibles d'indiquer qu'ils n'étaient pas plus efficaces maintenant qu'il y a cinq ans. Il semble que les petits organismes ont une moins grande capacité à consacrer des ressources à l'élargissement de leurs sources de financement ou à des adaptations majeures. Un des éléments liés aux efforts accrus visant à prévenir les baisses de revenu est la grande incertitude entourant les relations avec les bailleurs de fonds, et l'interaction réduite avec les représentants gouvernementaux. On a indiqué que les rapports avec à peu près tous les bailleurs de fonds provinciaux et fédéraux au niveau gouvernemental s'étaient détériorés ces dernières années. Un certain nombre de directeurs ont indiqué que ces rapports avaient l'habitude de reposer sur un partenariat et un dialogue, mais qu'ils semblent maintenant se faire davantage à sens unique, les représentants gouvernementaux n'agissant que comme des

porte-parole pour les décisions prises à des niveaux plus élevés. D'autres indiquent qu'ils ont l'impression d'évoluer dans le noir, sans bien comprendre les nouvelles politiques qui sont élaborées, et que cela nuit considérablement à leur capacité d'élaborer de nouveaux programmes ou de participer à des activités de planification à long terme, et même à moyen terme. Il semble de plus en plus courant de penser que les organismes doivent s'adapter à un environnement de ressources rares en fournissant des services mieux ciblés sur une moins longue période. Certains directeurs exécutifs ont dit : *« Ce ne sont pas tant les restrictions, auxquelles nous nous sommes d'ailleurs adaptés, mais plutôt le manque de contrôle quant à la façon dont nous fournissons les services qui est le plus navrant.*

Vulnérabilité accrue On a beaucoup parlé de l'augmentation de la vulnérabilité des organismes. Parmi les 40 organismes, 34 ou 85 % ont indiqué qu'ils se sentaient plus vulnérables maintenant qu'il y a cinq ans, et certains qui ne se sentaient pas vulnérables ont indiqué que cela venait uniquement du fait qu'ils avaient été très vulnérables pendant longtemps. La moitié des organismes ont indiqué qu'ils se sentaient beaucoup plus vulnérables qu'il y a cinq ans, et le reste, un peu plus vulnérable. Un organisme sur quatre craignait pour sa survie. Ce sentiment de menace grave était souvent occasionné par des réorganisations majeures dans les secteurs stratégiques compétents du gouvernement, ou par des fusions ou des transferts de responsabilités. Parmi les autres raisons principales mentionnées par les directeurs exécutifs comme étant à la source de la vulnérabilité accrue de leur organisme figurait la perte de financement ou l'insécurité permanente en matière de financement.

Mises à part les préoccupations en matière de financement, de nombreux directeurs exécutifs ont indiqué que la vulnérabilité de leur organisme était accentuée par les changements de priorité des gouvernements. Plusieurs ont mentionné des préoccupations au sujet des tendances sociales générales, y compris l'impression que le public manifeste moins de compassion à l'égard de certains problèmes. D'autres ont aussi mentionné les exigences législatives accrues, la plus grande concurrence et les clients difficiles. D'autres facteurs pourraient découler de la tendance à rechercher la diversité en matière de financement, par exemple, la création d'entreprises, le recours aux jeux de hasard ou la participation à des campagnes exhaustives de levée de fonds.

« Notre organisme est plus vulnérable en raison de sa présence commerciale accrue. Nous avons acheté cet immeuble sans beaucoup de réserves, ce qui est très risqué. De plus, nous avons des responsabilités de propriétaires et les soucis qui les accompagnent. Dans l'ensemble, nous sommes très en vue. La plupart de ces démarches visent à réduire notre dépendance à l'égard du financement gouvernemental. »

« Nous nous sentons plus vulnérables du point de vue de l'orientation que semble prendre le secteur public. En outre, par suite de fusions, nous faisons face à des dépenses, des responsabilités et des défis plus grands. Le secteur stratégique est en voie de remaniement, et nous ne savons pas quels seront les résultats. Nous ne savons pas si notre service sera perçu comme un service de « base » par le ministère. »

L'augmentation du bénévolat peut-elle compenser la demande imposée aux ressources rares?

Parmi les approches suggérées en vue de s'adapter aux nouvelles réalités des organismes bénévoles en matière de ressources figure le recours accru au bénévolat. En fait, il s'agit d'une composante importante de la réponse du gouvernement de l'Ontario aux problèmes de ressources dans ce secteur. Selon l'Enquête nationale de 1997 sur le don, le bénévolat et la participation (ENDBP), le bénévolat a augmenté dans les faits, mais seulement de quatre points de pourcentage environ entre 1987 et 1997. En 1997, sept millions et demi de Canadiens, soit 31 %, ont indiqué aider des organismes bénévoles (y compris des équipes sportives, des associations de parents et des clubs de loisirs, ainsi que des organismes bénévoles qui fournissent des services sociaux, lesquels sont en minorité). Le changement majeur qui s'est produit du point de vue des ressources bénévoles utilisées par les organismes sans but lucratif a pris la forme d'un plus grand nombre de personnes qui font du bénévolat, en moyenne, pour des périodes plus courtes (de 191 heures par année en moyenne à 149 heures), pour un nombre à peu près équivalent, ou légèrement réduit, d'heures totales. Compte tenu des ressources nécessaires pour former et diriger les bénévoles, cela pourrait se solder par une perte nette de ressources humaines pour de nombreux organismes. C'est peut-être la raison pour laquelle les représentants d'organismes que nous avons interviewés ont souligné, non pas la difficulté de trouver des bénévoles, mais plutôt le défi d'obtenir les ressources nécessaires pour bien les utiliser.

Environ le quart des organismes que nous avons étudiés recrutaient moins de 10 bénévoles. Dans nombre de cas, cela signifiait probablement que les membres du conseil étaient les principaux ou les seuls bénévoles. Environ la moitié des organismes restants comptaient de 11 à 100 bénévoles environ, tandis que l'autre moitié des organismes utilisaient les services de plus de 100 bénévoles, la plupart ayant recours à un nombre se situant entre 100 et 150 bénévoles. Quatre comptaient sur plus de 500 bénévoles. À titre d'estimation brute, il semble que nos 40 organismes répondants ont mobilisé au total au moins 4 000 bénévoles. Évidemment, nombre d'entre eux n'ont participé qu'à des levées de fonds ou des efforts de promotion occasionnels .

Environ six organismes sur dix visés par notre enquête ont utilisé des bénévoles pour travailler auprès des clients, ce qui est supérieur aux 35 % de bénévoles environ qui ont indiqué dans l'ENDBP que leurs activités de bénévolat prenaient la forme de soins ou de soutien directs. Des directeurs exécutifs nous ont indiqué que la dépendance accrue à l'égard des bénévoles comme fournisseurs de services ne constitue pas une option valable pour tous les organismes. Dans certains cas, le recours à des bénévoles n'est pas compatible avec les programmes de traitement qui nécessitent des professionnels qualifiés. Les organismes qui cherchent une ambiance « familiale », ou encore dont les clients sont à risque ou présentent des dangers possibles du point de vue de la sécurité, ont recours à un nombre limité de bénévoles soigneusement choisis. Dans d'autres cas, il se peut qu'un organisme ne souhaite utiliser que des bénévoles sélectionnés soigneusement, qui ont la formation et l'expérience pour aider des clients dont la situation nécessite des compétences particulières. Ainsi, même si un grand nombre de représentants du grand public peuvent être très utiles pour des activités générales, comme la levée de fonds ou des tâches administratives, les bénévoles qui sont qualifiés pour travailler avec des clients sont peut-être plus rares. En outre, il se peut que les personnes soient moins motivées ou aient moins de temps à consacrer au travail de bénévolat destiné à servir une clientèle. Des tâches comme le transport de clients, l'accompagnement ou la visite de personnes âgées, la livraison de repas, ou encore la participation à des organismes de grands frères, peuvent se révéler des types de bénévolat qui nécessitent un grand engagement, mais peu de compétences particulières, et sont peut-être moins attrayants compte tenu de la situation sociale et économique actuelle. On assiste à une

pénurie de grands frères, de grandes sœurs et de foyers d'accueil , particulièrement à l'intention des enfants qui ont des besoins importants.

Dans quelle mesure les levées de fonds augmentent-elles la capacité en matière de ressources? Au total, les particuliers au Canada ont donné 4,4 milliards de dollars à des organismes de bienfaisance et à des organismes sans but lucratif en 1997, selon l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation. À partir des déclarations de revenu produites par les organismes sans but lucratif, Sharpe (1994) a estimé que tous les organismes de bienfaisance ont reçu environ huit milliards de dollars des particuliers et ont délivré des reçus d'impôt de l'ordre de 6,6 milliards de dollars. Sharpe a estimé que les dons reçus de particuliers ont représenté 7,6 % des revenus totaux du secteur, et que les dons de particuliers, avec ou sans reçus, ont représenté ensemble environ 9 % du revenu total (12 % pour les organismes communautaires) (Sharpe: 20, 24). Toujours à partir des déclarations de revenu des organismes de bienfaisance, Day et Devlin (1996: Tableau 111.1.11) sont arrivés à 60 % des revenus totaux provenant du financement gouvernemental, et 11 % provenant de dons en 1994. Dans le cas des organismes que nous avons étudiés en 1997 et 1998, les dons ont représenté environ 7 % des revenus. Cette proportion était de 6 % dans l'étude de la Colombie-Britannique effectuée par Rekart en 1993, de 5 % dans l'étude du Toronto Social Planning Council, et de 2 % pour les organismes d'Ottawa (voir les Tableaux 2 et 3 qui précèdent).

Toutefois, le nombre beaucoup plus grand d'organismes sans but lucratif et la proportion accrue de participants aux campagnes de levée de fonds créent un contexte dans lequel la concurrence à l'égard des dons est peut-être beaucoup plus grande que celle généralement admise. Dans le contexte économique actuel, des établissements comme les bibliothèques, les hôpitaux et les écoles en sont venus à dépendre d'initiatives régulières et substantielles de levées de fonds, en vue d'obtenir des fonds supérieurs aux sommes que leur consacrent les gouvernements. Ainsi, le nombre total d'organismes qui tentent d'obtenir des fonds est plus grand et, parallèlement, d'autres grandes institutions comme les hôpitaux, les centres d'arts, les universités, et même les gouvernements, participent maintenant de plus en plus à des campagnes de levées de fonds exhaustives et professionnelles.

Les organismes communautaires à plus petite échelle font donc face à plusieurs choix difficiles. Doivent-ils aussi recruter des professionnels de la levée de fonds et suivre la tendance actuelle? Cela comporte un coût évident, à savoir le coût de l'affectation de personnel ou du recrutement de personnes pour fournir ce service. Les interviews ont aussi fait ressortir des coûts moins évidents. Les campagnes de levées de fonds bien léchées peuvent achopper si elles ne semblent pas correspondre à l'image de frugalité que projette un organisme. Parmi les autres choix difficiles figure le fait que la collecte de dons peut reposer sur la « promotion » d'un client. Les organismes nous ont indiqué que le public manque de constance et a tendance à accorder son appui à des causes urgentes, des organismes reconnus ou des sujets « gentils ». La couverture dans les médias, qui peut avoir des répercussions très positives sur le financement gouvernemental et public, dépend souvent du fait qu'on accepte d'exploiter les clients en cause, par exemple, montrer des mères adolescentes à l'école, des personnes pauvres attablées devant un dîner de Noël, ou encore le visage meurtri d'une victime d'abus dans une maison de refuge. De nombreux organismes sont aux prises avec la délicate décision de permettre de montrer de telles images stéréotypées sur une base régulière. Ils ont tous indiqué qu'ils accordent une grande priorité au droit de la vie privée de leurs clients et qu'ils sont très réticents à outrepasser ce droit, mais qu'il est très coûteux de laisser de côté l'appui du public.

2. Charge de travail : plus grande et différente

Augmentation du nombre de cas L'augmentation de la demande constitue la norme. Plusieurs organismes indiquent qu'ils ont doublé, voire triplé, le nombre de cas sur cinq ans. Quelques organismes n'ont pas suivi cette voie, parce qu'ils croient que les ratios de personnel ne peuvent augmenter sans une diminution de la qualité et du volume de services. Un organisme du centre-ville de Toronto comptant du personnel très engagé, mais très peu rémunéré, a doublé son nombre de clients sans augmenter son effectif. Une poignée de personnes font leur possible pour aider des milliers de résidents de l'un des quartiers les plus pauvres de la ville (où le revenu familial moyen est de 13 000 $). Les employés font se qu'ils peuvent, qu'il s'agisse de garder des enfants, d'effectuer de la traduction ou de superviser des bénévoles. Ils trouvent

malgré tout le temps de participer à des évaluations et des recherches communautaires, ainsi qu'à des projets de développement communautaire.

De telles histoires d'abnégation et d'efforts presque héroïques déployés par des employés pour combler les lacunes du filet de sécurité sociale sont plus courantes parmi les organismes non syndiqués. Toutefois, même les travailleurs syndiqués font davantage pour moins : davantage de paperasse, à tout le moins, souvent des tâches additionnelles et, dans certains cas, des journées de travail plus longues pour la même rémunération.

Presque la moitié des organismes, généralement les plus importants, comptent des employés syndiqués. Les organismes philanthropiques syndiquées sont répartis à peu près également entre les organismes comptant certains employés syndiqués et les organismes dont la plupart des employés sont syndiqués. Compte tenu de la faiblesse de la rémunération dans ce secteur ainsi que des qualifications élevées nécessaires, de même que des défis que présentent les expériences de travail, des pressions sont exercées de façon constante en vue de syndicaliser le secteur. Cette tendance est toutefois contrée par les difficultés que la syndicalisation peut imposer à la capacité d'un organisme d'augmenter sa compétitivité en matière de coûts.

Pour la plupart des gestionnaires et des employés de première ligne, la charge de travail a non seulement augmenté, mais sa forme et sa structure ont aussi changé. Les employés doivent s'adapter à de nombreux changements et tendances à long terme, y compris une concurrence accrue, les stipulations des bailleurs de fonds dans le cadre de projets comportant plusieurs partenaires, la responsabilité accrue, le moins grand nombre de bénévoles engagés et disponibles et, très souvent, des clients qui font face à des problèmes plus complexes. La nécessité de tenir des dossiers sur les clients et d'assurer le suivi de ces derniers et des activités de l'organisme, pour le compte de ces derniers, est presque généralisée. Cela signifie l'apprentissage de nouveaux logiciels (souvent de façon répétée) et la collecte de détails sur les coûts des ressources et d'autres composantes des services offerts aux clients. La plupart des organismes ont indiqué une augmentation massive de leur paperasse. La majorité des organismes, mis à part ceux qui ont les budgets les plus restreints, ont entrepris des activités d'informatisation et de numérisation, ainsi que la mise

en œuvre de logiciels de gestion des cas. Le temps consacré à ces projets est énorme pour de nombreux organismes. Pour certains, ce processus a été entrepris il y a plus d'une décennie; pour d'autres, il ne fait que commencer.

Sauf pour quelques-uns parmi les très petits, la plupart des organismes ont des activités sur Internet. Cela revêt une priorité plus grande pour les organismes des régions non métropolitaines, étant donné que cela peut compenser, dans une certaine mesure, les contraintes auxquelles ils font face en matière de transport et de communication. Toutefois, il peut aussi se révéler plus complexe pour les organismes de régions non métropolitaines d'avoir accès aux programmes informatiques et aux ressources nécessaires; les grands organismes ont consacré des années à l'élaboration ou à la personnalisation de logiciels de gestion des cas qui ne sont pas pertinents ni utilisables pour les organismes des régions non métropolitaines.

Pour la plupart des organismes, la nécessité de consacrer davantage d'efforts aux activités qui appuient leur mandat premier, par exemple, la levée de fonds, les partenariats, les rapports, l'informatisation et le suivi des autres besoins de base des clients, accentue encore davantage les répercussions des ressources réduites. Naturellement, cela place un fardeau plus grand sur la composante humaine de ces organismes. De plus, les salaires sont peu élevés dans l'ensemble du secteur et ont subi des gels pendant au moins une demie décennie. De nombreux employés bien formés et expérimentés dans ce secteur, y compris ceux qui traitent avec des clients difficiles, gagnent aussi peu que 10 $ l'heure, soit de 20 000 $ à 30 000 $ par année. Les personnes qui s'occupent de la garde d'enfants gagnent de 21 000 $ à 27 000 $, « moins qu'un gardien de zoo », comme l'a noté avec regret un directeur. Les travailleurs de première ligne, qui passent leurs journées à faire des visites à domicile, ou encore dans des écoles ou dans des tribunaux, consacrent parfois leurs soirées à préparer les rapports nécessaires, souvent sans être rémunérés. Près de la moitié des organismes que nous avons interviewés (et une proportion plus grande dans le cas de ceux qui ont embauché ces dernières années) recrutent de nouveaux employés principalement sur une base contractuelle ou à temps partiel, plutôt que des employés réguliers, comme ils l'ont toujours fait.

Nouvelles fonctions et responsabilités Les organismes ont indiqué avoir dû élargir leur gamme d'activités, et compléter leur rôle en matière de services par des efforts accrus concernant les budgets, l'informatisation, les dossiers des clients et les mesures des activités de services, la promotion, la levée de fonds, les procédures administratives officielles et l'élaboration de propositions et de projets de partenariats. Les bailleurs de fonds imposent de plus en plus comme condition au financement la présence de partenariats exhaustifs et la preuve d'un financement diversifié. Cela signifie que l'on doit consacrer plus de temps à l'élaboration de réseaux, ainsi qu'à la négociation et à l'élaboration de programmes conjoints, de même qu'à la levée de fonds. Les organismes proprement dits voient la promotion, les relations avec les médias et la visibilité comme des éléments clés du financement ou de la levée de fonds, ce qui fait qu'ils consacrent davantage de temps à ces activités. Le recrutement, la formation et la direction des bénévoles ont augmenté considérablement la charge de travail des organismes. Il est rare que l'on ait les fonds suffisants pour conclure un contrat avec une personne pour effectuer le travail additionnel, qu'il s'agisse de la création multimédia, des réponses aux demandes de propositions ou de la préparation de demandes de financement élaborées. Ces pressions sur les organismes — nouvelles attentes, nouvelles priorités et nécessité de réduire les dépenses salariales — sont généralisées, et elles ont tendance à se présenter plus souvent deux par deux qu'isolément. Ainsi, les gestionnaires et les employés de nombreux organismes ont dû prendre en charge de nouveaux rôles comportant des tâches multiples.

Certains gestionnaires ont tenté de réduire le temps consacré à la supervision et d'en consacrer davantage aux demandes accrues du point de vue des réseaux et de la collaboration, des relations avec le public et les médias, des levées de fonds et des demandes de subventions. Toutefois, ces gestionnaires ont observé que leurs employés leur ont indiqué qu'il était difficile pour eux d'être moins supervisés en ces temps difficiles, avec la présence constante de problèmes graves du côté de la clientèle. Les employés veulent que les gestionnaires participent aux choix difficiles qu'ils ont à faire. Plusieurs organismes importants ont supprimé des postes de gestionnaires intermédiaires, par exemple, ceux chargés de la supervision et de la coordination d'un secteur de services particulier. Cela peut avoir ajouté aux responsabilités en matière de supervision des cadres supérieurs qui, comme nous l'avons noté précédemment, subissent des pressions pour ajouter de nouvelles fonctions à leurs profils d'emploi. Dans les petits organismes, certains

gestionnaires n'ont pas eu d'autre choix que de réduire le temps consacré à la gestion et à l'élaboration des programmes, pour se consacrer davantage à la prestation directe des services. Dans les petits organismes, les réductions de personnel n'ont parfois touché que les postes administratifs, laissant aux travailleurs sociaux et aux autres travailleurs de première ligne la tâche de répondre au téléphone, à tour de rôle, ou d'assurer la tenue de livres ou d'autres tâches administratives. Parfois, lorsque des postes de soutien clés disparaissent, comme ceux de cuisinier ou d'employé d'entretien, les employés qui restent n'ont pas d'autre choix que de devenir des personnes à tout faire. Cela a comme conséquence un environnement de travail plus complexe et stressant.

Improvisation pour répondre aux autres besoins des clients De nombreux organismes ont indiqué qu'ils consacrent tellement de temps à improviser en vue de tenter de répondre aux besoins des clients, au-delà de ceux qui sont financés, ou encore pour collaborer avec d'autres organismes et intervenants communautaires, comme les clubs de services et les dirigeants religieux, qu'ils n'arrivent pas à déterminer si ce qui doit être fait est fait. Parmi les exemples figurent des services comme ceux des centres d'accueil autochtones qui servent des repas gratuits, les responsables des soupes populaires à qui les travailleurs sociaux qui s'occupent de la garde des enfants demandent de « surveiller » des enfants à risque, et de nombreux organismes à l'extérieur des grands centres qui improvisent pour recueillir des sommes en vue de conduire des clients vers des services de santé ou de leur rendre visite à domicile.

Lorsqu'ils parlent de leur charge de travail, les gestionnaires des organismes sans but lucratif qui fournissent des services philanthropiques parlent naturellement de leurs préoccupations profondes à l'égard de leurs clients. La plupart d'entre eux ont mentionné le travail et les facteurs de stress liés au plus grand nombre de clients à servir, mais aussi au plus grand nombre de clients dont les besoins de base ne sont pas comblés ou qui font face à des problèmes multiples. Un nombre important d'entre eux ont mentionné avoir de plus en plus de préoccupations du point de vue de la sécurité pour les employés qui travaillent avec des clients plus violents ou perturbés. Nombre d'entre eux ont dit que les employés souffrent de stress du fait qu'ils ont l'impression, de façon généralisée et chronique, de ne pas pouvoir en faire assez pour leurs clients.

« Les ressources sont plus rares pour les clients, et les employés ont l'impression de ne pas pouvoir faire leur travail. Nous avons recours à des thérapies brèves, mais celles-ci ne sont pas appropriées pour nombre de nos clients. Nous effectuons davantage de travail en groupe et moins sur une base individuelle. L'organisme et les employés s'opposent fermement aux thérapies brèves et à la hiérarchie; ils sont là parce qu'ils sont engagés. »

Des données économiques révèlent que le revenu moyen des familles canadiennes est en baisse depuis 1989; elles ont aussi perdu des revenus provenant des transferts gouvernementaux. Cela a pour résultat que les 20 % de familles les plus pauvres ne touchent que 6 % environ du revenu total du pays, et que les 20 % de familles les plus riches touchent plus de 40 % du revenu national (Statistique Canada, 1999). Les directeurs exécutifs que nous avons interviewés ont dépeint avec précision et à plusieurs reprises ce que cette tendance impose à leurs clients.

Un certain nombre de thèmes sont revenus fréquemment dans nos interviews :

- la difficulté d'offrir des programmes à des clients qui ont de nombreux besoins de base non comblés;
- l'aggravation des problèmes des clients en raison des contraintes économiques;
- les demandes accrues qui sont imposées aux organismes, un nombre de plus en plus grand de clients ayant des problèmes multiples et complexes, et un nombre limité n'ayant besoin que de l'aide à court terme ou courante;
- la nécessité de services et de programmes complémentaires, en vue de permettre à l'organisme de respecter davantage son mandat.

Un responsable de refuge a indiqué qu'on avait l'habitude d'y desservir principalement le stéréotype du vieil alcoolique. Il semble maintenant y avoir une plus grande variété de cas problèmes, et ces cas semblent s'aggraver. On y rencontre des personnes qui ont des problèmes de santé mentale ou autres non diagnostiqués, d'autres qui ont des difficultés d'apprentissage ou de développement, des chômeurs et des

personnes handicapées. Cette personne a indiqué que l'âge moyen des clients est maintenant beaucoup plus bas, et qu'un plus grand nombre de clients sont perturbés et violents.

3. Collectivités stressées

Les directeurs exécutifs ont fait état de toute une gamme de besoins de services qui ne sont pas comblés dans leurs collectivités. Près de la moitié des organismes ont indiqué qu'il existe des lacunes graves dans les domaines suivants : services aux jeunes; services à la famille; services de traitement de toutes sortes; services de santé mentale; emplois; et revenus appropriés. Les directeurs d'organismes sont d'avis qu'un moins grand nombre de programmes et de services sont offerts aux enfants qui ont des besoins spéciaux ou servent à déceler et prévenir les problèmes de santé mentale chez les enfants, particulièrement dans le cas des enfants les plus défavorisés ou de ceux qui ne manifestent pas encore de problèmes graves de comportement. Le support fourni aux parents est aussi inapproprié, particulièrement dans le cas de ceux qui ont des troubles du développement ou des incapacités mentales.

Les organismes qui travaillent avec les familles signalent une réduction du nombre de travailleurs sociaux, d'orthophonistes et d'autres services dans les écoles, ainsi que le manque de soutien pour les élèves, particulièrement dans les villes et villages plus petits. Dans un comté de l'Est de l'Ontario, par exemple, il n'y a que 16 places disponibles dans les unités de traitement de jour et trois lits en santé mentale, aucun psychologue pour les enfants, peu de services d'évaluation et aucune résidence pour les pré-adolescents. Le directeur d'un organisme qui traite avec les jeunes de ce comté a indiqué que l'organisme a consacré des tonnes de ressources à l'appui d'une jeune personne ayant des problèmes graves, qui avait besoin de services beaucoup plus ciblés. Toutefois, à Ottawa, le centre urbain le plus proche disposant des installations de traitement appropriés, la personne devrait probablement attendre une année pour être évaluée. Le directeur craint que ce jeune se retrouve dans le système pénal, comme jeune contrevenant, avant même cette évaluation.

La plupart des organismes des régions non métropolitaines accordent une grande valeur à leur base communautaire. Ils ont tendance à avoir des rapports étroits avec les établissements locaux comme les écoles ou les hôpitaux, valorisent la participation à Centraide ou l'association avec les clubs de services, et reçoivent davantage de couverture dans les médias locaux. Certains organismes qui dépendent de leur base communautaire s'inquiètent des menaces potentielles qui existent à l'égard de cette base, y compris des problèmes dans la collectivité, comme des niveaux élevés de chômage, ainsi que la diminution des crédits consacrés aux programmes d'éducation du public. La restructuration gouvernementale suscite aussi des préoccupations, du fait qu'elle peut entraîner une érosion de la base communautaire, par suite de la perte par les organismes d'indemnités journalières, qu'elles les oblige à servir des clients d'autres régions, à fusionner ou à transférer leurs responsabilités, ce qui leur fait perdre le contact avec leur base. Dans les villes qui reposent sur une économie de ressources, d'autres problèmes se posent par suite de l'instabilité des marchés mondiaux ces dernières années. L'incertitude découlant de l'instabilité du marché du travail entraîne une instabilité connexe du point de vue de la santé psychosociale. Ainsi, un organisme de santé mentale du Nord a noté une tendance à la hausse quant au nombre de suicides chez les jeunes hommes, six mois après des licenciements massifs dans une usine locale.

Dans les grands centres, par ailleurs, le coût élevé du logement fait en sorte qu'une famille à faible revenu devra faire des choix difficiles entre le logement et l'alimentation. Il a été noté ailleurs que les trois quarts des ménages à deux personnes qui ont indiqué avoir faim au moins deux fois par semaine consacraient plus de la moitié de leur revenu à leur loyer[4].

C'est donc dire que les enjeux du point de vue des clients et des collectivités varient entre les régions métropolitaines et les régions non métropolitaines, les petites et les grandes collectivités, les économies relativement stables et les économies marquées de hausses et de baisses extrêmes, etc. Toutefois, de nombreux problèmes se retrouvent partout. Il s'agit notamment du manque d'emplois décents, particulièrement pour les personnes qui ont des limitations particulières ou de faibles niveaux de

---

[4] Shelter: The Price of Hunger. Daily Bread Food Bank: Toronto, 1997.

compétences, des réductions des paiements de transfert versés aux personnes, de l'accès plus limité à l'assurance-emploi et du moins grand nombre de ressources pour ceux qui ont des problèmes personnels multiples et complexes. Ensemble, ces éléments imposent un stress, non seulement aux personnes, mais aussi aux collectivités.

Il existe un autre lien entre les personnes stressées et les collectivités stressées, à savoir le fait rarement reconnu qu'un éventail de plus en plus large d'organismes sociaux jouent un rôle pour désamorcer les tensions familiales et les tensions entre les personnes, situations qui peuvent être à la source de violence. C'est pourquoi une proportion importante des organismes sociaux jouent un rôle en matière de « sécurité sociale ». Ils desservent des clients qui pourraient blesser gravement d'autres personnes ou troubler la paix publique. Il s'agit notamment de personnes qui souffrent de maladies mentales ou d'une dépendance, de même que de contrevenants jeunes et adultes potentiellement violents. Deux organismes sur trois à qui nous avons parlé ont joué un rôle pour maintenir la sécurité sociale. Environ 23 % (9) ont joué un rôle significatif à l'égard de la sécurité sociale, tandis que 45 % (18) ont eu à l'occasion à conseiller ou à appuyer des personnes qui manifestaient un comportement agressif ou violent.

Nonobstant tous les rapports selon lesquels un accent accru est mis sur les interventions précoces relativement aux problèmes des enfants et des jeunes à risque, ce n'est pas ce qu'observent nos organismes. Leurs responsables ont plutôt mentionné leurs préoccupations accrues au sujet des enfants et des jeunes qui ont besoin d'interventions et qui n'en reçoivent pas. Les enfants sont maintenant moins susceptibles d'être retirés de leurs familles lorsque celle-ci leur inflige des mauvais traitements et de recevoir un traitement médical approprié. La politique de sécurité dans les écoles entraîne un nombre important de suspensions d'élèves, ce qui a pour résultat d'accroître le stress dans les familles et, ultimement, de faire en sorte que des jeunes soient évincés de leur foyer. Les organismes qui traitent avec les jeunes indiquent que les stress et les défis ne sont pas pris en compte tant qu'ils n'ont pas atteint un niveau critique. Cela devrait avoir des répercussions graves sur les collectivités, de même que sur les personnes et les familles concernées, tôt ou tard.

4. Évolution de l'environnement social

L'environnement actuel en est un dans lequel l'évolution rapide des politiques, de même que l'instabilité du revenu, les nouvelles demandes des bailleurs de fonds et les modifications du contexte social se combinent pour imposer des contraintes aux organismes bénévoles. Les changements ont atteint une rapidité et une portée qui dépassent la capacité de nombreux organismes à réagir tout en maintenant leur stabilité. La rapidité et la portée des changements environnementaux qui ont des répercussions sur les organismes sont démontrées par le fait que la plupart des organismes répondants se trouvaient, à l'hiver de 1997-1998, en plein transfert de responsabilités, restructuration ou fusions, ou anticipaient un ou plusieurs de ces changements radicaux.

Restructuration, transfert de responsabilités et fusions Parmi les changements majeurs de structure concernant la politique de fonctionnement auxquels les 40 organismes étaient assujettis figuraient les suivants :

- nouvelle définition des services de santé mentale et des services de santé mentale destinés aux enfants;
- restructuration des services destinés aux enfants ayant des troubles de développement;
- Initiative de prévention de la violence faite aux femmes;
- proposition de services intégrés pour le nord de l'Ontario;
- fusion et restructuration des services de soins à long terme administrés par les nouveaux Centres d'accès aux soins communautaires, et promotion accrue des soins à domicile par l'entremise d'un processus de demande de propositions;
- restructuration des services destinés aux alcooliques et toxicomanes;
- intégration massive des 20 Commissions de formation et d'adaptation de la main d'oeuvre du Nord dans le Northwestern Ontario Network;

- réduction marquée du financement de services correctionnels communautaires et établissement d'installations carcérales plus centralisées;
- transfert des responsabilités en matière de logement public;
- réorganisation des services correctionnels;
- rationalisation des ministères fédéraux et provinciaux fournissant des services d'établissement;
- retrait de services stratégiques à grande échelle, conformément au document provincial Qui fait quoi?;
- abolition des paiements d'allocation quotidienne par les municipalités pour les lits de traitement;
- fermeture et rationalisation de services hospitaliers et psychiatriques;
- nouvelle perception de la formation professionnelle découlant des nouvelles modalités de l'assurance-emploi.

On a en outre assisté à de nombreuses fusions, petites et grandes, ainsi qu'à de nouveaux engagements politiques, par exemple, la réduction du soutien des personnes ayant des besoins spéciaux dans les écoles et la politique de sécurité dans les écoles. Un certain nombre de municipalités se fusionnent, ce qui a des conséquences graves pour les organismes communautaires dont les aires de recrutement et les associations doivent être redéfinies. Par ailleurs, les organismes sans but lucratif « de coordination » ou d'administration, comme Centraide et les Timbres de Pâques, connaissent des restructurations et des changements de priorités. Parallèlement, de nouveaux engagements au sein des organismes provinciaux et nationaux nécessitent des initiatives d'accréditation, des réorganisations internes et des fusions ainsi que des regroupements autonomes. Plusieurs organismes ont fait l'expérience de plus d'un de ces événements. Un organisme a été dissout et a repris ses activités dans une autre ville avec un mandat différent; un autre a été abandonné par le conseil régional de santé et était en attente d'une affectation à un nouveau district, dans l'éventualité toujours possible de ne jamais reprendre ses activités. Certains directeurs exécutifs ont guidé leurs organismes à travers plusieurs remaniements des politiques d'un certain nombre de bailleurs de fonds différents.

Les fusions peuvent poser un défi particulier aux organismes et aux collectivités des régions non métropolitaines, parce qu'elles multiplient les problèmes déjà graves de dispersion géographique et rallongent les distances à parcourir. C'est notamment le cas pour les petits organismes qui tentent de servir la région d'Algoma, dans le centre-nord de l'Ontario, qui a une superficie de 50 000 milles carrés.

Environnement de plus en plus concurrentiel La nouvelle façon dont les bailleurs de fonds déterminent les services, du point de vue de leurs attentes en ce qui a trait aux répercussions et aux économies manifestes, est l'un des éléments qui a créé un environnement dans lequel la concurrence des organismes à but lucratif s'est accrue pour le secteur sans but lucratif, plus particulièrement dans le cas des services à la clientèle, comme les services de formation et de formation spécialisée, qui sont relativement bien financés. Près du quart des représentants d'organismes à qui nous avons parlé faisaient face à la perspective imminente de la concurrence avec des organismes à but lucratif à l'égard des services sociaux. Cela est généralement accentué par la tendance accrue des gouvernements et des autres bailleurs de fonds de catégoriser les services en « unités de service » typiques et universelles. Par exemple, les repas sont devenus des « unités de service », et il n'existe souvent pas de distinction entre la livraison de repas congelés achetés, les repas servis depuis longtemps et de façon amicale par une personne âgée bénévole, qui évalue l'évolution de l'état de santé du client, ou un programme élaboré «du jardin à la table » qui comporte des avantages multiples. Les bailleurs de fonds peuvent réduire chacun d'eux à la même « unité de service », dont le coût est établi. En général, cette tendance nuit aux organismes bénévoles qui tentent de fournir « plus avec plus », alors que les organismes à but lucratif sont plus susceptibles d'offrir « moins avec moins ».

La concurrence entre les diverses chasses gardées du secteur bénévole s'est aussi accrue dans le contexte actuel de rendement et d'attentes élevés. Il est de plus en plus payant d'être un organisme important, du fait que cela accroît la capacité de soumissionner des contrats, de tenir des dossiers exhaustifs et d'assurer des évaluations détaillées. Ainsi, de plus en plus d'organismes tentent d'élargir leur « part du marché ». Cela mène certains organismes à lorgner chez le voisin pour trouver des clients dans des domaines connexes qu'ils pourraient desservir. Des organismes qui, par le passé, ne servaient que des hommes ouvrent

maintenant des refuges pour les femmes. Les organismes de services à l'enfance ou à la famille sont en concurrence pour des contrats en vue de fournir des services de santé mentale aux enfants. Des organismes qui aident les femmes enceintes élargissent leurs programmes aux mères et aux jeunes enfants. Dans certains cas, il s'agit d'une expansion à petite échelle d'un organisme communautaire, mais dans d'autres, notamment dans le domaine de la santé mentale des enfants, des organismes nationaux très importants se mènent une grande concurrence. Dans le domaine des services à domicile, les organismes sans but lucratif sont en concurrence, non seulement avec les organismes à but lucratif, mais aussi avec d'autres organismes sans but lucratif qui, par le passé, évoluaient dans un domaine différent, par exemple, la Croix-Rouge et les hôpitaux. Il semble que la concurrence ne touche pas uniquement les ressources et la « part de marché » quant à la demande ou aux besoins de services, mais peut-être aussi la légitimité et la justification, du point de vue du soutien public.

Exigences en matière de rapports Les bailleurs de fonds et le grand public demandent de plus en plus aux organismes de prouver leur efficacité, à la fois du point de vue du succès mesurable et manifeste quant au règlement des problèmes sociaux, et du point de vue de l'efficacité de leurs activités, à savoir le lien entre le nombre de personnes desservies et les sommes consacrées à des programmes particuliers. Cette tendance, de même que d'autres tendances en matière de gestion du rendement dans l'ensemble de la société, ont joué un rôle significatif à l'égard du courant mentionné précédemment, qui consiste à fragmenter les services philanthropiques en unités de services comparables d'un organisme à un autre. Ce courant en matière de gestion a aussi des répercussions significatives sur l'utilisation des ressources et sur le caractère des organismes bénévoles.

Du point de vue des répercussions sur les ressources et sur la gestion, plus des deux tiers des organismes qui reçoivent du financement gouvernemental ont indiqué qu'ils ont connu des augmentations allant de modérées à grandes quant au temps consacré aux rapports à l'intention des bailleurs de fonds. Toutefois, la plupart d'entre eux ne s'inquiètent pas tellement du temps nécessaire, mais plutôt de la nature des mesures du rendement qui leur sont demandées. La plupart des directeurs nous ont indiqué que les mesures et les dossiers qu'ils doivent produire sont de nature très comptable. Même s'ils reconnaissent et appuient

l'importance du maintien de normes quant à la reddition publique des comptes à l'égard des sommes dépensées, ils sont nombreux à croire que d'autres éléments de leurs services et des besoins de leurs clients nécessitent d'être mesurés et étudiés. Les directeurs exécutifs ont affirmé que les données, lorsqu'elles se réduisent à des « unités » et des coûts, ne donnent pas une bonne idée de l'efficacité véritable de l'organisme à répondre aux besoins des clients. Les directeurs exécutifs ont parlé d'un modèle « passe-partout », et ont dit être frustrés de devoir comparer des unités de traitement qu'ils ne considèrent pas comme comparables. En dépit de tous les dossiers et rapports qu'ils doivent produire, certains croient que les gouvernements et les autres bailleurs de fonds n'obtiennent pas les renseignements dont ils ont réellement besoin pour mesurer l'efficacité.

Nos interviews ont révélé plusieurs exemples de cas où la mesure de la rentabilité peut se révéler une mauvaise approche quant à l'évaluation de l'efficacité ou du rendement des organismes relativement aux problèmes sociaux. Par exemple :

- il est de toute évidence plus rentable de livrer des repas uniquement à des clients qui vivent dans des régions densément peuplées, ou encore de livrer des repas à plus d'une personne dans un emplacement, que de parcourir de plus grandes distances pour joindre des personnes handicapées ou des personnes âgées plus éloignées et isolées;

- il est plus facile d'être efficace du point de vue des « résultats de l'apprentissage » si l'on offre des services d'apprentissage uniquement aux personnes dont les compétences et les capacités se situent au haut de l'échelle;

- il est plus facile de mettre l'accent sur les personnes les plus démunies, lorsque l'on exclut les clients dont les besoins ne sont pas graves; mais dans certains contextes, par exemple un groupe de parents et de jeunes enfants, cela ne permettra pas d'obtenir une dynamique de groupe optimale;

- il serait peut-être plus rentable, mais probablement pas plus efficace du point de vue des personnes, d'axer les soins à domicile sur les besoins cliniques et physiques et de consacrer le minimum de temps (zéro) aux besoins sociaux et psychologiques, y compris l'évaluation des situations possibles de négligence ou d'abus;

- il peut sembler plus efficace à court terme d'axer le traitement sur les jeunes qui ont des problèmes et qui sont déjà dans le système pénal, mais il existe peut-être davantage de possibilités en matière de prévention de la criminalité pour les personnes qui ne sont pas déjà dans le système;

- on peut nourrir et abriter davantage de gens en l'absence de programmes destinés aux sans-abris ou d'autres programmes qui utilisent des ressources pouvant servir aux refuges;

- un plus grand nombre de clients ayant une gamme variée de problèmes, qu'il s'agisse de problèmes de dépendance ou d'abus, peuvent recevoir du counselling et du traitement si ceux-ci sont « de courte durée », « ciblés » ou « axés sur une solution », mais cette approche laisse de côté le fait que les personnes qui ont besoin de ces services ont plus d'un problème, et que ces problèmes ne sont pas indissociables les uns des autres, ni faciles à résoudre.

Les gestionnaires du secteur se préoccupent de façon fondamentale de la validité et de l'utilité des mesures de succès utilisées par les organismes de financement. Pour les raisons citées précédemment, ils mettent en doute l'évaluation réelle que permettent les mesures actuelles de l'efficacité de la façon dont les organismes remplissent leur mandat.

Attention accrue à l'égard des contrats, de la responsabilité et des autres questions légales

Environ la moitié des gestionnaires interviewés avaient assisté à une augmentation significative du nombre d'aspects légaux et ont indiqué qu'il s'agit d'une grande source de préoccupations et de frustrations. Les organismes se heurtent à des problèmes légaux dans une gamme variée de sphères différentes, selon leurs activités. Parmi les facteurs à l'origine de cette tendance figurent les suivants : i) la nécessité de recueillir des fonds de nombreuses façons, notamment grâce à des entreprises à but lucratif, à l'acquisition d'immeubles ou à l'établissement de fondations; ii) les pressions exercées en vue de la conclusion de partenariats; iii) les répercussions des changements touchant la politique gouvernementale et les appels en vue de se regrouper et de concurrencer les organismes à but lucratif qui fournissent des services; iv) les plus grands risques, et par conséquent les responsabilités possibles, liés au fait que certains organismes fournissent des services à des personnes qui pourraient devenir instables ou violentes.

Le domaine qui a été le plus fréquemment mentionné dans les documents spécialisés en ce qui a trait à l'attention accrue apportée aux questions légales est celui des droits des clients et des poursuites possibles

de la part de clients ou de leurs familles[5]. Environ un organisme sur cinq a mentionné de façon particulière avoir ce type de préoccupations. Toutefois, plus de la moitié des organismes ont indiqué que le domaine général des ressources humaines comporte de plus en plus d'aspects légaux. Ces deux sources de préoccupations dominent. L'augmentation des aspects légaux des relations du travail est liée à la faiblesse du marché de l'emploi pour les travailleurs sociaux et les autres employés de première ligne, et donc à la diminution des débouchés, au plus grand nombre de demandes d'emplois et à la vulnérabilité des employés.

Les préoccupations concernant les responsabilités légales varient :

- certains organismes recrutent des personnes handicapées dans le cadre de leurs programmes;
- certains doivent être prudents quant au type d'information ou de conseils qu'ils fournissent à leurs clients, afin d'éviter, par exemple, de donner ce qui pourrait être perçu comme des conseils « médicaux » sans les qualifications nécessaires;
- certains assurent le transport des clients handicapés ou recrutent des bénévoles pour le faire;
- certains croient que les clients posent des risques possibles aux bénévoles ou aux employés;
- certains s'inquiètent de la possibilité de poursuites de la part des clients pour négligence ou abus;
- certains croient qu'étant donné que leur financement et leurs revenus sont si incertains, ils devront mettre fin à leur bail ou ne seront pas en mesure de payer leurs employés ou de respecter d'autres engagements légaux;
- d'autres s'inquiètent de la répartition des responsabilités dans le cas des services qui sont fournis en partenariat;
- des organismes pourraient se retrouver devant les tribunaux avec des clients ou pour le compte de clients. Ils s'inquiètent de l'utilisation de leurs dossiers pour l'assignation de témoins. Si les clients peuvent être victimes d'actes criminels, il est essentiel de tenir des dossiers bien étayés. Si les clients peuvent être mis en accusation, la politique concernant les dossiers des clients devrait consister à conserver le minimum de renseignements.

---

[5] Le Conseil consultatif du bénévolat de l'Ontario (1996:5) parle de l'évolution des valeurs liée à une société plus diversifiée, plus exigeante et plus litigieuse, ce qui incite les organismes bénévoles à protéger les bénévoles contre les risques et les responsabilités indus.

Les nouvelles activités des organismes nécessitent des dispositions juridiques formelles et suscitent des préoccupations au sujet du maintien du statut d'un organisme comme organisme de charité ou organisme sans but lucratif (avec exemption d'impôt). L'environnement actuel en est un dans lequel les organismes peuvent avoir à traiter avec de nouvelles entreprises, à se constituer en société, ou à conclure de nouveaux rapports contractuels avec des partenaires, des collaborateurs, des colocataires, etc.

Professionnalisation Il existe une façon de s'adapter aux pressions exercées, à savoir demander aux employés d'exécuter des tâches additionnelles. On peut aussi recruter du personnel ou des experts-conseils ayant de nouvelles compétences, ou encore consacrer des ressources à la formation des employés en place. La plupart des organismes indiquent qu'ils perçoivent la professionnalisation comme une tendance croissante dans le secteur, à laquelle ils sont eux-mêmes soumis. Des gestionnaires professionnels d'organismes sans but lucratif chapeautent la plupart des organismes, sauf les plus petits. Des étudiants en travail social offrent souvent leur aide pour des projets d'évaluation ou de recherche, et des professionnels de la levée de fonds sont recrutés à contrat, parfois pour une courte période, et parfois de façon permanente. Les pressions en matière d'accréditation, les évaluations pour l'assurance de la qualité et les évaluations poussées font toutes augmenter les pressions en vue de recruter des employés qui possèdent des compétences en informatique et d'autres compétences d'organisation, outre leur engagement et leur capacité de fournir des services.

Répercussions Les organismes reçoivent des messages ambigus. On les félicite d'avoir recours à des bénévoles et aux ressources communautaires, mais les bailleurs de fonds les pressent d'adopter des modèles de traitement et des évaluations de plus en plus poussés. Les directeurs exécutifs eux-mêmes sont partagés et souhaitent à la fois retrouver dans leurs employés des compétences théoriques et thérapeutiques de pointe, notamment, de même qu'une attitude de participation et d'engagement. Ils sentent de plus en plus la nécessité de recruter des personnes, davantage sur la base de leurs curriculum vitae impressionnants (ce qui constitue un facteur important pour attirer du financement), ainsi que de leurs capacités en matière de levée de fonds et de rédaction de rapports, plutôt que de leur capacité de fournir les services prévus.

« La plupart des personnes qui ont commencé à travailler ici étaient pour ainsi dire bénévoles, étant donné qu'elles étaient très peu rémunérées. On ne reconnaît plus leur valeur maintenant; si elles posaient leur candidature, elles ne seraient pas recrutées. La demande de qualifications est en hausse; les qualifications ne sont pas nécessaires pour fournir le service, mais plutôt pour répondre aux exigences des évaluations.»

«Au départ, nous étions un groupe de la base, avec des participants recrutés dans la collectivité et un minimum de financement. Maintenant, notre effectif doit constamment suivre des cours, et nous devons être accrédités et répondre à des normes d'assurance de la qualité. Tout cela est lié aux problèmes des relations entre les bénévoles et les employés rémunérés. Nous avons maintenant besoin de personnes qui peuvent télécharger des logiciels, tenir des conférences électroniques et effectuer des évaluations et de la gestion de cas. »

« Dans le cadre du processus de demandes de propositions, le gouvernement souhaite obtenir les curriculum vitae des employés, qui doivent être très élaborés. La province envisage de supprimer certains organismes, ceux-ci étant selon elle trop nombreux. Du fait de ce processus, de nombreux organismes valables ne survivront pas. »

Toutefois, la nécessité de recruter des personnes qui ont des diplômes impressionnants et des compétences autres que celles liées au service à la clientèle, ainsi que la tendance pour les petits organismes à cesser leurs activités en faveur des organismes plus grands qui desservent de plus grandes régions. contribuent à l'érosion des ressources communautaires. Il est peut-être plus facile pour les bailleurs de fonds et le gouvernement de traiter avec un moins grand nombre d'organismes et d'avoir des rapports mieux définis, mais cela pourrait entraîner une diminution du niveau de service dans les collectivités et une réduction de l'intégration, de même qu'un plus grand isolement parmi les quelques organismes qui restent dans les petites collectivités.

5. Expansion, institutionnalisation et autres changements organisationnels des années 90

On a demandé aux directeurs exécutifs de parler de la situation de leurs organismes il y a cinq et dix ans, et de ce qu'ils sont devenus. Nous leur avons demandé d'expliquer les changements qui se sont produits quant à la structure, à la taille, à la portée ou au mandat de leur organisme. Un petit nombre seulement d'organismes locaux moins importants sont demeurés relativement les mêmes du point de vue de l'organisation et n'ont pas connu d'augmentation substantielle du nombre de clients desservis. La plupart servent d'avantages de clients. En fait, les augmentations de taille semblent très marquées. Même si quelques organismes n'ont augmenté que du tiers, il est beaucoup plus courant que des organismes aient vu leur taille tripler. Il existe un cas extrême d'organisme qui servait moins de 100 clients il y a 10 ans, et qui en comptait presque 3 000 en 1997. Dans presque tous les cas, l'augmentation du personnel n'a pas suivi l'augmentation de la clientèle. En fait, certains organismes desservent un nombre substantiellement plus élevé de clients et exploitent même davantage d'installations sans augmentation de personnel.

Les changements structurels les plus souvent mentionnés, qui ont généralement accompagné une augmentation du nombre de clients servis, se sont traduits par des niveaux accrus :

- d'institutionnalisation, de centralisation et d'uniformisation;
- de hiérarchie et de bureaucratisation;
- de reddition de comptes;
- d'efficacité et d'efficience commerciales.

On a aussi mentionné l'attention accrue qui est accordée aux coûts, au contrôle de la qualité, aux levées de fonds, aux questions légales, à la syndicalisation, à l'expertise, à la spécialisation et au perfectionnement professionnel. Une part substantielle de notre groupe d'organismes répondants est passée d'un service axé sur la base, offert dans un sous-sol d'église ou dans un salon, à un service communautaire bien établi et professionnel, en moins d'une décennie. Un nombre important d'organismes ont mentionné qu'ils ont acheté

des immeubles, procédé à des fusions, pris de l'expansion ou limité les types de clientèles servies, ou encore modifié leur orientation ou leur modèle de service.

> *« Nous avons élargi notre mandat, nous nous sommes installés dans des locaux plus grands et nous avons adopté une structure plus formelle et hiérarchique. »*

> *« Il y a 10 ans, nos activités étaient basées dans un sous-sol d'église et dirigées par un conseil de fabrique, sans employés rémunérés. Nous comptons maintenant un certain nombre d'employés rémunérés et un responsable de la levée de fonds à contrat. Nous offrons des services plus larges, nous sommes constitués en société et nous avons adopté des procédures formelles. »*

Par ailleurs, un nombre substantiel d'organismes plus anciens ont réduit leurs activités de gestion, en dépit d'une augmentation du nombre de cas. Ainsi, certains organismes, particulièrement ceux qui ont connu une grande professionnalisation dans les années 70 et 80, ont adopté des structures plus « plates », tandis que les petits organismes ont souvent suivi la tendance contraire. Par ailleurs, mise à part la tendance à fonctionner comme une entreprise, certains organismes sont passés de la prestation de services à un rôle plus grand d'intervenant communautaire, d'agent de réseautage et de direction.

Certains organismes ont à la fois pris de l'expansion et réduit leurs activités au cours des 10 dernières années, la fin des années 80 et les deux premières années des années 90 étant souvent perçues comme un point culminant pour les organismes communautaires — une époque bénie où ils élargissaient et développaient leurs programmes. Les commentaires concernant les rapports avec les bailleurs de fonds gouvernementaux et leur collectivité, ainsi qu'au sujet de l'enthousiasme perdu par le noyau de bénévoles dans la collectivité, de même que les commentaires au sujet de la charge de travail, du stress et du moral, illustrent tous la même tendance générale vers un repli et une frustration au cours de la dernière décennie. Il y a 10 ans, les organismes avaient souvent l'impression d'être les « partenaires » des ministères gouvernementaux, et les employés sentaient moins de scepticisme au sujet de la valeur inhérente de leurs activités et étaient moins frustrés du fait de leur capacité limitée à résoudre les problèmes sociaux.

Un organisme, qui dessert les clients les plus marginaux d'une plus petite ville, a vu le jour il y a 10 ans, par suite de l'initiative de trois membres généreux d'une communauté chrétienne. Il a établi sa base dans la collectivité, convaincu les résidents qu'il y avait des personnes très pauvres dans la collectivité, ouvert des locaux, recruté des employés, y compris un cuisinier et des employés d'entretien à temps partiel, reçu du financement gouvernemental, et élaboré des programmes pour s'attaquer aux sources du problème de l'itinérance.

À l'heure actuelle, il ne reçoit pas de financement gouvernemental, est isolé des initiatives gouvernementales communautaires, et lutte pour fournir les services de base à un plus grand nombre de clients ayant des besoins de plus en plus complexes. Les responsables des services sociaux désignent maintenant les activités de cet organisme comme un modèle « de bienfaisance », c'est-à-dire qu'on présume qu'il y aura toujours des pauvres et qu'on demande aux collectivités de leur fournir le minimum dont ils ont besoin pour vivre. Il s'agit apparemment du modèle privilégié par de nombreux instituts de recherche, qui prétendent que la norme qui sert à définir la pauvreté au Canada est beaucoup trop élevée, et par certains politiciens, qui croient que les plus démunis de la société reçoivent déjà trop. Ce n'est pas là le modèle que veulent suivre les organismes que nous avons interviewés. Ceux qui se trouvent incapables de faire quoi que ce soit pour aider leurs clients et leurs collectivités à se développer et à devenir davantage autonomes, sont particulièrement déçus. Comme le soulignait le directeur exécutif d'un organisme dans cette situation :

> *« L'enthousiasme dont nous avons fait preuve à nos débuts venait de ce que nous voulions faire une différence globalement, avoir des répercussions à long terme. Cet organisme ne devrait pas survivre parce que les besoins fondamentaux ne devraient pas être comblés par le secteur bénévole. Les gouvernements devraient répondre aux besoins fondamentaux, et les organismes de charité s'attaquer aux problèmes de qualité de vie et de développement des collectivités. »*

C. Définition large des répercussions et des réponses

1. Répercussions organisationnelles : Survie, efficacité et lutte pour le maintien des idéaux et de l'indépendance

Presque tous les organismes répondants ont indiqué devoir lutter d'une façon ou d'une autre. Toutefois, certains luttaient simplement pour survivre, tandis que d'autres le faisaient pour améliorer leur efficacité. Ils avaient comme caractéristique commune de lutter pour le maintien de leurs idéaux et de leur indépendance. La tension entre cette lutte et les impératifs de survie et d'efficacité constitue une source permanente de stress.

Les organismes participants se répartissaient aussi entre deux groupes : les optimistes et les pessimistes, ce qui traduit peut-être le regroupement approximatif des organismes en gagnants et en perdants du point de vue de leurs ressources financières, conformément à ce que nous avons décrit précédemment.

Malgré l'effervescence, l'incertitude et les contraintes organisationnelles, on a noté une somme substantielle d'optimisme dans nombre d'organismes. Étonnamment peut-être, les deux tiers des directeurs exécutifs étaient d'avis que leurs organismes étaient plus efficaces à la fin des années 90 que cinq ans plus tôt. Les facteurs sous-jacents à ces augmentations de l'efficacité étaient multiples et généralement propres à chacun des organismes. Il est souvent arrivé que l'on mentionne une combinaison de facteurs contribuant à accroître l'efficacité, ainsi que certains ayant l'effet contraire.

Les facteurs les plus fréquemment mentionnés se répartissaient entre deux grandes catégories : ceux liés au service à la clientèle, et ceux liés au profil de l'organisme dans la collectivité et auprès des bailleurs de fonds. Parmi les facteurs de la première catégorie figuraient le fait de viser une clientèle restreinte ou d'utiliser des thérapies brèves, ainsi que l'élaboration de programmes.

> *« Nous offrons davantage aux clients. Les employés sont mieux formés, et sont davantage en mesure d'évaluer les problèmes des clients et de diriger ces derniers vers les services appropriés. Nous avons davantage de programmes axés sur les*

compétences de vie, des éléments comme la gestion de la colère pour les adolescents et leur participation aux achats de nourriture et aux différentes tâches. Nous avons ajouté un programme destiné aux mères et aux jeunes enfants, ainsi qu'un programme de nutrition prénatale et nous donnons suite aux demandes en vue de régler des problèmes en milieu scolaire. »

Certains directeurs ont indiqué qu'ils faisaient effectivement plus avec moins — qu'ils servaient davantage de clients sans disposer de plus de ressources, et qu'ils les servaient même mieux. Certains ont aussi indiqué que la maturité d'un organisme peut en accroître l'efficacité. D'autres ont attribué une partie de leur efficacité accrue à leur plus grande transparence et reddition de comptes, ou encore au recours à des méthodes s'apparentant davantage à celles des entreprises.

« Nous faisons plus avec moins, par suite de réductions de 15 % de notre budget. Nous desservons davantage d'enfants et nous le faisons mieux. Nous sommes mieux adaptés aux besoins et nous avons traversé un processus de définition des valeurs. Nous avons pris la décision d'être plus transparents et d'obtenir davantage de rétroaction. »

« Nous sommes devenus plus efficaces en acquérant de la maturité. Nous avons établi une bonne équipe et créé un sentiment de confiance chez les groupes de clients. Nous disposons d'une somme considérable de liens et de réseaux. Nous avons élargi nos services pour qu'ils s'inscrivent davantage à l'intérieur d'un tout. Nous disposons de nombreux partenaires et nous continuons de bien nous occuper de nos familles. Nos familles en viennent à nous faire confiance et sont mieux disposées à accepter nos suggestions de services, par exemple, ceux d'un orthophoniste. »

Il semble essentiel pour accroître l'efficacité d'accorder une attention accrue à une promotion publique proactive, dans un sens large. Il s'agit notamment de faire la promotion de la sensibilisation des collectivités et du gouvernement, de l'éducation du public et des relations avec les médias. Ces activités de promotion comportent de nombreux avantages, notamment l'amélioration de la sensibilisation à l'égard des défis auxquels les clients font face, l'intégration de clients ayant besoin de services, et l'amélioration des relations avec les représentants gouvernementaux. On invite généralement le public, les représentants

gouvernementaux et les médias à des activités comme des journées portes ouvertes, des lancements spéciaux et des accréditations. Un certain nombre d'organismes font en sorte d'obtenir une couverture régulière dans les médias; un d'entre eux a même établi des mécanismes pour produire des bandes vidéos de sensibilisation du public, qui sont prêtées aux télédiffuseurs, sans frais. Des organismes ont aussi parlé de l'établissement de réseaux et de liens comme éléments significatifs de l'amélioration de l'efficacité.

> *« Nous effectuons davantage de promotion et nous sommes plus visibles. Nous disposons d'un nouvel espace d'accès facile, nous avons un nouveau directeur exécutif, nous avons procédé à des modifications efficaces du personnel et notre conseil a progressé. »*

De l'avis de nombreux directeurs exécutifs, derrière certaines de ces initiatives se cachent des employés plus professionnels, des conseils plus forts et parfois revitalisés et, dans certains cas, des méthodes de ges'ion nouvelles s'apparentant davantage à celles des entreprises. Plusieurs organismes ont profité d'une restructuration interne majeure, laquelle a été le résultat, dans plusieurs cas, du recrutement d'un expert-conseil pour résoudre les problèmes et de l'accession de celui-ci au poste de directeur exécutif.

Messages contradictoires Nous pouvons attribuer en partie l'impression d'efficacité améliorée parmi les deux tiers de ces organismes à l'optimisme et à un sentiment du devoir accompli, en dépit des conditions de travail difficiles. Cela est démontré par le fait que certaines de ces évaluations positives découlaient de considérations à la fois positives et négatives. Par exemple, des directeurs exécutifs ont dit de leur organisme qu'il était plus efficace, même si les clients bénéficiaient de programmes réduits, les listes d'attente s'étaient allongées et le stress était à son maximum. Un représentant d'organisme a même dit que ce dernier était devenu plus efficace au cours des cinq dernières années, même s'il était sur le point de fermer en raison d'une baisse de financement. Il est évidemment difficile d'établir un équilibre entre les nombreux facteurs souvent contradictoires du bien-être d'un organisme et de celui de ses clients, et d'en arriver à une évaluation positive ou négative dans l'ensemble. Nombre des directeurs réussissent à demeurer optimistes en dépit des nombreuses sources de stress et contraintes.

« Nous sommes plus efficaces en dépit des réductions et grâce aux « thérapies de courte durée ». Nos programmes ont été limités, de même que nos services à la clientèle. Par exemple, nous n'offrons plus de services de counselling dans les cas de violence contre les femmes, et le counselling destiné aux femmes victimes de violence se réduit maintenant à un programme de courte durée sans suivi. Toutefois, nos activités sont davantage ciblées et le roulement de personnel est moins grand. »

Néanmoins, les prétentions d'efficacité accrue doivent être prises en compte dans le contexte des conclusions suivantes. Seulement quatre des organismes participants — soit un sur dix — ont indiqué que leur capacité de servir les clients n'avait pas été touchée de façon significative par l'instabilité ou les réductions du revenu. Le quart des organismes ont indiqué qu'ils recevaient davantage de clients; le quart d'entre eux ont dit que de nombreux clients devaient attendre pour être vus; le tiers indiquant que certains clients devaient attendre. Un organisme sur trois a indiqué qu'il avait moins de temps pour les contacts directs avec les clients, et la moitié des organismes ont dû annuler des programmes de prévention. Ce qui est peut-être plus étonnant, trois organismes sur quatre ont indiqué devoir consacrer davantage de temps à la gestion de crise pour leurs clients.

Mises ensemble, ces indications font ressortir pourquoi de nombreuses activités qui ont contribué à augmenter l'efficacité d'un organisme particulier sont parfois contrecarrées par les tendances sociales et les changements de politique généraux, qui font en sorte qu'un plus grand nombre de clients ont des problèmes multiples et des besoins de base non comblés, dans un contexte de ressources sociales moins grandes en général. C'est pourquoi les efforts déployés par un organisme pour améliorer son efficacité n'obtiennent pas toujours le succès prévu — chaque appui ajouté au pont s'accompagnant peut-être d'une crue des eaux encore plus grande. C'est peut-être pour cette raison que les directeurs exécutifs ont répondu à de nombreuses questions portant de façon particulière sur le développement de l'organisme en parlant des besoins des clients. Pour eux, les deux sont indissociables.

« Nous sommes très perturbés par les propositions stratégiques envisagées. Nous ne savons pas quelle orientation la politique prendra. Le contexte social nuit à

> *l'efficacité. Nos clients souffrent du manque d'aide juridique, laquelle est cruciale pour les aider à sortir de situations de violence. La protection policière dont ils ont besoin est réduite en raison des restrictions qui touchent le personnel. Les logements subventionnés ne sont pas accessibles; le counselling n'est pas accessible; les besoins des clients ne sont pas comblés, et cela nous impose des contraintes. »*

Efficacité réduite ou situation statique dans certains cas Le tiers des organismes avec qui nous sommes entrés en rapport ont indiqué qu'il n'était pas plus efficaces maintenant qu'il y a cinq ans. Parmi les raisons invoquées figuraient la pénurie de ressources et le manque de temps pour répondre aux besoins des clients et de l'organisme. Nombre de ces organismes ont vu leur revenu réduit ou ont fait l'objet de réorganisations ou de fusions qui les ont affaiblis.

> *« Nous avons connu une grande instabilité, du fait des réorganisations multiples et, maintenant, du transfert des responsabilités. Nous avons moins d'argent et les ressources sont moins grandes dans la collectivité. Nous avons moins de temps pour les clients, et les besoins de ces derniers sont plus grands. »*

Les organismes qui ont indiqué ne pas être plus efficaces qu'auparavant étaient plus susceptibles de desservir des enfants, des pauvres ou des victimes de violence. Le nombre d'organismes indiquant ne pas avoir l'impression d'être plus efficaces dans l'ensemble était aussi plus élevé à Toronto qu'à Ottawa et dans les villes et villages de régions non métropolitaines, ce qui rend probablement compte de la situation particulière qui prévaut dans les grands centres du pays :

- densité élevée et croissante de la population;
- facteurs d'instabilité très élevées, par exemple, immigration, émigration et déménagements;
- coût de la vie particulièrement élevé, spécialement au titre du logement.

Il se peut bien que ces facteurs environnementaux compliquent la tâche de fournir aux clients une aide appropriée.

2. Stratégies et efforts en vue de réduire la dépendance à l'égard du financement gouvernemental

Les organismes de tous les types, petits et grands, et appartenant à des régions métropolitaines et non métropolitaines, envisagent des façons de réduire leur dépendance à l'égard de sources de financement instables, ou encore d'une source unique ou prédominante de financement. Outre qu'ils font la promotion de leurs services auprès des entreprises, ou qu'ils demandent aux clients de payer des frais, les organismes ont exploré de nombreuses autres avenues pour recueillir des fonds. Certaines de ces stratégies de réduction des risques sont parfois à la source de nouveaux risques, par exemple, de nouvelles formes de responsabilités ou la remise en question possible de leur statut d'organisme de charité.

Parmi les stratégies les plus courantes visant la diversification du financement figurent les suivantes :

- activités de levées de fonds accrues;
- recherche de crédits auprès des entreprises, legs, etc.;
- nouveaux types de levées de fonds, y compris jeux de hasards, billets en pochettes, bingos;
- création d'une entreprise à but lucratif, recrutant parfois des clients « inemployables »;
- imputation de frais de services aux clients et aux entreprises;
- soumission de contrats gouvernementaux de services;
- achat d'immeubles;
- location de locaux à des tiers;
- liens, visibilité et promotion accrus.

> *« Nous avons effectué de nombreux changements. Nous avons acheté l'immeuble et nous louons des locaux, même si nous avons dû faire face à un déficit pendant un an. Nous avons recours à des « thérapies de courte durée »; nous avons découvert que la priorité des gens est de rencontrer quelqu'un rapidement. Nous comptons sur quatre bailleurs de fonds gouvernementaux. Nous avons davantage d'activités de levées de fonds et une loterie. Cela a rehaussé notre profil et a fait augmenter de 18 le nombre de nouveaux clients par semaine. Nous avons établi une nouvelle société*

de jeux de hasards et une fondation. Avec près de 3 000 clients, nous avons pour règle que les employés passent au moins 60 % de leur temps en tête-à-tête avec des clients. Notre secteur sera de plus en plus automatisé et fera l'objet de mesures des résultats, la gestion des soins et les frais généraux peu élevés devenant la norme.

« Nous avons mené des levées de fonds pendant des années pour cet immeuble; nous utilisons les installations jour et nuit pour faire de l'argent; nous gérons comme si nous étions une entreprise. Nous nous sommes adaptés aux heures de travail irrégulières des personnes en offrant un service très souple du point de vue des horaires, afin de ne pas pénaliser les clients à temps partiel ou occasionnel. Nous faisons la promotion de nos services dans le secteur privé, particulièrement auprès des entreprises de technologie de pointe. »

3. Répercussions sociales : Faire plus avec moins? Ou faire moins pour plus?

Parmi les organismes qui desservent des clients, deux stratégies dominent dans la quête en vue d'accroître l'efficacité : thérapies de courte durée et interventions ciblées. Certains organismes fournissent des services thérapeutiques ou de counselling, en vue de traiter la toxicomanie ou les maladies mentales des enfants (suicide; trouble déficitaire de l'attention; syndrome d'alcoolisme fœtal, etc.) ou de conseiller les parents des enfants à risque. Ils avaient l'habitude de fournir du soutien à long terme, mais ils ont tendance maintenant à fournir des thérapies définies, axées sur des solutions, ou des thérapies de courte durée. Dans le cas des organismes qui ont une approche moins axée sur le traitement, on a assisté à un mouvement informel vers des rencontres avec un plus grand nombre de gens, pour des périodes plus courtes, ou des programmes réduits. Par exemple, il se peut que des gîtes aient perdu leurs programmes visant à réduire l'itinérance et fournissent maintenant des services minimes de survie. Les programmes de formation plus ambitieux, qui tentent d'offrir des choix culturels ou linguistiques ou des programmes d'ALS enrichis, sont réduits à des services de base. Environ trois organismes sur quatre qui desservent des clients ont diminué le temps moyen consacré à chaque client, afin d'en recevoir un plus grand nombre.

Certains organismes ont modifié autrement leur clientèle ou leur façon de faire, parfois en plus de réduire

le temps consacré à chaque client. Ils ont :

- élargi la gamme de services offerts;
- élargi le type de clientèle servie (par exemple, personnes handicapées ainsi que personnes âgées);
- mis l'accent sur un sous-ensemble de clients (fourchette d'âge restreinte, personnes les plus démunies);
- servi uniquement des clients ayant les problèmes les plus graves ou en crise;
- modifié leur modèle de prestation de services;
- consacré moins de temps aux clients et davantage à la survie de l'organisme.

> *« Les ministères gouvernementaux ont maintenant tendance à inciter les organismes à avoir davantage de clients, sans leur accorder plus de ressources, afin d'augmenter le taux de roulement et de mettre l'accent sur les clients qui sont en crise ou qui posent un problème au niveau de la sécurité sociale. »*

> *« Nous ciblons davantage nos services, nous avons réduit les catégories d'âge et les programmes — la définition de notre mission est bonne, mais il existe davantage de lacunes dans les collectivités maintenant — par exemple, personne ne dessert les pré-adolescents dont nous ne nous occupons plus. »*

> *« Nos activités ont perdu de l'ampleur, nous faisons moins de prévention et nous avons moins de temps pour la définition communautaire des besoins. Nous devons mettre l'accent sur les besoins de base des clients; les programmes de prévention destinés aux enfants et aux jeunes ont été réduits parce qu'ils n'étaient pas suffisamment médicaux ou cliniques et qu'ils ne correspondaient pas à la définition de programmes de santé mentale. »*

> *« Nous avons élargi notre mandat, nous logeons dans des installations plus grandes, et nos procédés sont plus formels et hiérarchiques. »*

« Il y a 10 ans, nous étions installés dans un sous-sol d'église, avec un conseil constitué de représentants de la fabrique et sans employés rémunérés. Nous avons maintenant certains employés rémunérés, nous avons recruté à contrat un responsable de la levée de fonds, nous offrons des services plus larges, nous nous sommes constitués en société et nous avons mis des procédures formelles en place. »

D. Résumé

La présente étude des organismes bénévoles en Ontario dans les années 90 fait ressortir de nombreuses conclusions préoccupantes. Elle suscite des questions plus larges concernant le secteur bénévole, questions qui nécessitent d'être examinées davantage.

- Quels sont les principaux moteurs du changement dans le secteur?
- La situation à laquelle les organismes bénévoles font face aujourd'hui est-elle unique?
- Le caractère fondamental du secteur bénévole est-il en train de changer?
- Est-il approprié de considérer le secteur comme en crise?

Une part importante des débats publics concernant le secteur bénévole ces dernières années a porté sur les conséquences des réductions de financement, que l'on présume avoir été importantes. Toutefois, nous avons déterminé que les réductions de ressources ont été modestes et ne peuvent être attribuées aux réductions à grande échelle et généralisées des dépenses gouvernementales au titre des services sociaux ou du soutien financier du secteur bénévole. Deux autres types de changements ont eu des répercussions beaucoup plus significatives : la façon dont les fonds sont maintenant versés aux organismes bénévoles et les changements qui ont touché les conditions sociales dans lesquelles ces organismes évoluent.

Les fonds sont maintenant fournis aux organismes bénévoles sous réserve d'un plus grand nombre de contraintes (par exemple, le recours accru aux contrats de services et des exigences exhaustives en matière de rapports et de démonstration de l'efficacité des programmes), ce qui nécessite des modifications

complexes de la façon de fonctionner des organismes. Cela est vrai pour l'ensemble du secteur bénévole, en dépit du caractère extrêmement hétérogène des organismes qui le constituent, du point de vue de leur budget et de la taille de leur effectif, de leur champ d'activités (santé, éducation, service sociaux, loisirs, etc.) et de leur situation (centres urbains, petites villes ou régions éloignées).

En ce qui a trait aux changements qui ont touché les contextes dans lequel les organismes bénévoles évoluent, deux grandes catégories ressortent : les besoins de services dans les collectivités augmentent à un rythme qui dépasse de loin la capacité d'y donner suite; et les besoins deviennent de plus en complexes. De nombreux organismes indiquent qu'ils rencontrent un nombre croissant de personnes et de familles dont les besoins sont multiples — faible revenu, analphabétisme, abus, logement, etc., selon diverses combinaisons.

De nombreuses caractéristiques du secteur bénévole d'aujourd'hui existent depuis très longtemps : la difficulté constante que présentent les ressources insuffisantes; la lourde charge de travail qui ne cesse d'augmenter et les préoccupations concernant les besoins non comblés; le défi de trouver des bénévoles et de les utiliser efficacement; le sentiment de vulnérabilité des organismes. Toutefois, des éléments semblent être caractéristiques de la situation qui prévaut aujourd'hui : le passage des subventions aux contrats de services en matière de financement; l'augmentation de la concurrence entre les organismes — à l'égard des fonds, des bénévoles et du soutien public; la tâche de donner suite aux politiques publiques qui changent fréquemment et aux demandes accrues des bailleurs de fonds en matière de reddition de comptes; les préoccupations croissantes concernant la responsabilité; ainsi que les changements fondamentaux qui touchent les conditions sociales dans lesquelles les organismes bénévoles évoluent, par exemple, la diversité sociale accrue, la polarisation plus grande au niveau social et économique, et l'incidence croissante des familles et des personnes ayant des besoins multiples.

Même si elles n'ont suscité que peu d'attention dans les médias, ces diverses forces de changement qui touchent les organismes bénévoles peuvent être perçues comme un grand thème qui peut influencer de façon irrévocable le caractère de base des organismes bénévoles et du bénévolat. Parmi ces forces figurent

les pressions exercées en vue d'une plus grande rationalisation (maximiser l'efficacité des organismes et éliminer toutes les activités qui ne sont pas liées directement au mandat de base); institutionnalisation (expliciter et codifier les structures et les procédures des organismes); professionnalisation (sélection du personnel sur la base des études et de l'expertise); et commercialisation (collecte de fonds grâce à la vente de services et concurrence avec d'autres organismes bénévoles ainsi que des organismes à but lucratif). Prises ensemble, elles constituent un mouvement vers la « corporatisation » : fonder les activités sur le modèle des grandes entreprises. (Voir Ryan (1999) et Salamon (1999) pour un examen dont la façon dont ces tendances se manifestent aux États-Unis et ailleurs.) Ces pressions vont à l'encontre de plusieurs des caractéristiques qui définissent le secteur bénévole : un caractère marqué par l'idéalisme, avec une très grande priorité accordée aux besoins et au bien-être social, grâce à une action communautaire et coopérative, et le recours à une base de non-spécialistes.

Le secteur bénévole joue un rôle essentiel à l'égard de l'innovation sociale et fournit une autre façon de penser et de fonctionner que celle proposée par les marchés et les gouvernements, de même qu'une sphère qui dépasse la personne ou la famille et où se déploient les énergies collectives. Le secteur dans son ensemble est non seulement un élément essentiel de la diversité de la société, qui pourrait bien constituer une condition préalable pour ce que Karl Popper appelle une « société ouverte », mais la diversité à l'intérieur du secteur[6] joue aussi un rôle parce que les organismes se développent en fonction des besoins de la collectivité et profitent aux collectivités dans lesquelles ils sont installés. Le moins grand nombre d'organismes et l'homogénéité accrue à l'intérieur du secteur et entre les secteurs diminuent le niveau d'action communautaire.

Il existe un autre facteur méconnu à l'égard d'un grand nombre de problèmes et de préoccupations dont doivent tenir compte les organismes bénévoles faisant partie de notre échantillon, à savoir un besoin

---

[6]Zimmerman et Dart (1997) fournissent des concepts utiles de ces différents éléments de diversité et des menaces possibles que pose l'intérêt accru des organismes de bienfaisance à l'égard d'initiatives commerciales, comme sources de revenu de remplacement, et des risques que cela pose du point de vue de la diversité.

constant de bénéficier du soutien du public et d'assurer leur légitimité. Ce besoin est moins visible et moins quantifiable que le besoin de ressources financières et humaines, mais il constitue une condition préalable évidente pour l'acquisition de ces ressources et pour le fonctionnement efficace des organismes.

D'autres effets plus profonds, mais moins visibles, de la dynamique du changement dans le secteur bénévole en Ontario ressortent particulièrement dans le domaine des services sociaux : il semble y avoir une diminution ou une perte de petits organismes communautaires installés à l'extérieur des grands centres. À plus long terme, cela pourrait donner lieu à des changements quant à la population d'organismes bénévoles de la province, à savoir la prépondérance des grands organismes œuvrant dans les grandes villes. Ce sont ces organismes qui sont les mieux financés et les plus stables. Cela pourrait contribuer à diminuer encore la diversité.

Même si nous ne croyons pas qu'il existe une réponse sans équivoque et irréfutable au niveau empirique à la question concernant le caractère fondamental du secteur bénévole — ses fondements d'idéalisme et de préoccupations à l'égard du bien public et ses actions privées largement informelles — qui est en voie de changer, il est clair que les pressions en ce sens sont fortes et nombreuses. Il est certain que les forces de la rationalisation, de l'institutionnalisation, de la commercialisation et de l'homogénéisation auront des répercussions majeures, mais ce n'est qu'avec le temps que les conséquences de ces pressions deviendront évidentes.

Le secteur bénévole est-il en crise ou seulement en transition? Il ressort clairement que des niveaux aussi élevés de changement, de stress, d'incertitude et de découragement concourent à démontrer que le secteur est en crise, même si une proportion importante des directeurs exécutifs indiquent que leurs organismes fonctionnent plus efficacement que jamais auparavant, laissent entrevoir une amélioration de la situation et font ressortir que le secteur pourrait être en période de transition. Même si la présente étude a été fondée sur les perceptions et les jugements de personnes particulièrement bien placées pour déterminer la situation dans laquelle évolue le secteur et les forces qui agissent sur lui, nous savons que les changements généralisés qui ont touché les politiques gouvernementales du milieu des années 90 sont en voie de s'atténuer. Nous

devons nous contenter de déterminer les tendances principales et certaines des dynamiques sous-jacentes, sans toutefois pouvoir définir avec précision, pour le moment, quelle orientation prendra le secteur par suite de ces changements.

Bibliographie

Berger, Peter and Richard John Neuhaus. *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1997.

Canada West Foundation. *Fundraising For Charities: Public Policy Issues in the 21st Century*, Calgary: March, 1995.

Daily Bread Food Bank. *Shelter: The Price of Hunger*, Toronto: 1997.

Day, Kathleen and Rose Anne Devlin. *The Canadian Nonprofit Sector*, Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1996.

Dow, Warren. *The Voluntary Sector - Trends, Challenges and Opportunities for the New Millennium*, Vancouver: Volunteer Vancouver, 1997.

Environics Research Ltd. *Ontarians' Experiences and Expectations Regarding Voluntarism*, prepared for the Ontario Ministry of Citizenship, Culture and Recreation, March 1997.

Galbraith, John Kenneth. *The Good Society: The Humane Agenda*, Houghton Mifflin Co., 1997.

Hall, Michael H. and Paul B. Reed. "Shifting the Burden: How Much Can Government Download to the Nonprofit Sector?", *Canadian Journal of Public Administration*, Vol. 41, No. 1, Spring 1998.

Hall, Michael, et al. *Caring Canadians, Involved Canadians: Highlights from the 1997 National Survey of Giving, Volunteering and Participating.* Catalogue no. 71-542-XPE. Ottawa: Statistics Canada, 1998.

Jacobs, Jane. *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, New York: Random House, 1992.

Lohmann, Roger A. *The Commons*, San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Ontario. *Who Does What Advisory Panel Final Report*, Toronto, Ministry of Municipal Affairs and Housing, 1996.

Ontario Advisory Board on the Voluntary Sector. *Sustaining a Civic Society -- Voluntary Action in Ontario,* Discussion Paper. Toronto: October, 1996.

Panel on Accountability and Government in the Voluntary Sector. *Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector, Final Report*, Ottawa: February 1999.

Popper, Karl R. *The Open Society and its Enemies*, 2 vols. London: Routledge & Kegan Paul, 1945; 4th rev. ed. with addenda,, 1961. Golden Jubilee Edition, Single volume version, 1995.

Putnam, Robert. *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Rekart, Josephine. *Public Funds, Private Provision: The Role of the Voluntary Sector,* Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.

Ryan, William P. "The New Landscape for Nonprofits",*Harvard Business Review*, Jan.-Feb. 127-136, 1999.

Salamon, Lester. "The Nonprofit Sector at a Crossroads: The Case of America", *Voluntas*, 10, 1, 5-13, 1999.

Saul, John Ralston. *Voltaire's Bastards: The Dictatorship of Reason in the West*, New York: The Free Press, 1992.

Scott, Jacquelyn Thayer. *Voluntary Sector in Crisis: Canada's Changing Public Philosophy of the State and its Impact on Voluntary Charitable Organizations,* Ph.D. Thesis, University of Colorado, 1992.

Sharpe, David. *A Portrait of Canada's Charities*, Toronto: Canadian Centre for Philanthropy, 1994.

Sieppert, Jackie. *Issues and Options for Change: Social Services for the 21st Century,* Canada West Foundation. Calgary: March 1997.

Social Planning Council of Ottawa-Carleton. *"Doing Less With Less": Report on the 1997 Community Agency Survey,* Ottawa: April 1998.

Social Planning Council of Metropolitan Toronto. *Profile of a Changing World: The 1996 Community Agency Survey,* Toronto: 1997.

Statistics Canada. *Income After Tax, Distributions by Size in Canada 1997,* Catalogue no. 13-210-XPB. Ottawa: 1999.

Wolfe, Alan. *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, Berkeley: University of California Press, 1989.

Wolch, Jennifer. "Decentering America's Nonprofit Sector: Reflections on Salamon's Crises Analysis", *Voluntas*, 10, 1, 1999, 25-35.

Wuthnow, Robert. *Learning To Care: Elementary Kindness in an Age of Indifference*, Oxford University Press, 1995.

Yalnizyan, Armine, T. Ryan Ide, and Arthur Cordell. *Shifting Time: Social Policy and the Future of Work*, Toronto: Between the Lines, 1994

Zimmerman, Brenda and Raymond Dart. *Charities Doing Commercial Ventures: Societal and Organizational Implications*, Trillium Foundation and Canadian Policy Research Networks, 1997.